

**‘LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL
ATLÁNTICO: ESTADO ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS’.**

**PULIDO DE LA HOZ ANDREA PAOLA
SARMIENTO GUTIÉRREZ GUISELLY LOREINE**

**TRABAJO DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
PROFESIONAL EN FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**



**UNIVERSIDAD DE LA COSTA, CUC
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BARRANQUILLA
2014**

**‘LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL
ATLÁNTICO: ESTADO ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS’.**

**PULIDO DE LA HOZ ANDREA PAOLA
SARMIENTO GUTIÉRREZ GUISELLY LOREINE**

**TRABAJO DE GRADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
PROFESIONAL EN FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**ASESORA:
MAESTRANTE. ARTEAGA COGOLLO KEILIS**



**UNIVERSIDAD
DE LA COSTA
1970**

**UNIVERSIDAD DE LA COSTA, CUC
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
PROGRAMA DE FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BARRANQUILLA**

2014



UNIVERSIDAD
DE LA COSTA
1970

Resolución Jurídica N° 302-494-1971 • Barranquilla - Colombia

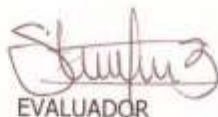
ACTA DE SUSTENTACION

No. 004 DE 2014

En Barranquilla, a los 13 días del mes de Agosto de 2.014, se reunieron en la facultad de Ciencias Económicas, programa de Finanzas y Relaciones Internacionales, de la Corporación Universidad de la Costa, el Director del Programa el señor BENJAMÍN CANO VANEGAS, la profesora KEILIS ISABEL ARTEAGA COGOLLO como asesora del proyecto de grado, el profesor HECTOR JOSE GALEANO DAVID Docente Tiempo Completo y la profesora STEFANY PALACIO DE LA CRUZ Docente Tiempo Completo, ambos como Evaluadores del Proyecto de grado para optar al título de **PROFESIONAL EN FINANZAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**; para escuchar a **ANDREA PAOLA PULIDO DE LA HOZ y GUISELLY LOREINE SARMIENTO GUTIÉRREZ** quienes han presentado el proyecto de grado titulado **"LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS"**

Dando un concepto de **APROBADO** y se le otorga reconocimiento de **MERITORIA**


EVALUADOR


EVALUADOR


DIRECTOR DEL PROGRAMA


ASESOR

Nota de aceptación

Firma Jurado

Firma Jurado

Barranquilla, D.E.I.P. 12 de Agosto de 2014.

Dedicatoria

Andrea Pulido De La Hoz:

*Al dueño de nuestros dones: Jehová Dios,
a mis padres por sembrar en mí el inquietante
deseo de saber, y a Carlos, por ser mi
compañero fiel.*

Guiselly Sarmiento Gutiérrez:

*A Dios, toda la honra y gloria suya es; a mis
padres Jonier Sarmiento y Nellys Gutiérrez,
con todo mi amor y más grande afecto.*

AGRADECIMIENTOS

Las autoras expresan sus agradecimientos a:

Dios todopoderoso, quien ha sido fiel en la fortaleza y en la debilidad, nos ha acompañado en todo este proceso y siempre, y sólo por su gracia y amor esto ha sido posible; a mis padres y hermanos, cuyo amor, confianza y apoyo incondicional han sido fundamental en todo momento; a mi compañera y amiga Andrea, a quien Dios ha dotado de gran inteligencia y compromiso, su excelente trabajo logró ser sinérgico y el mejor complemento; a Carlos Espinel, quien nos compartió de su valioso conocimiento y positiva energía; a nuestra asesora Keilis Arteaga, quien no dudó en apoyar este proyecto desde el principio, imprimiéndole su experiencia; a nuestros docentes, especialmente a quienes en determinado momento de nuestra carrera profesional, nos dieron la oportunidad y confianza de ser su apoyo en procesos investigativos, despertando en nosotras el deseo de desarrollar nuestro propio trabajo; y demás personas que siempre nos dieron su ánimo y voz de aliento.

Guiselly Sarmiento Gutiérrez.

“Con él hay sabiduría y poderío; él tiene consejo y entendimiento”-Job 12:13-.

Un camino emprendimos de la mano de Jehová Dios; una chispa creativa gracias a él, es hoy realidad. Un camino lleno de esfuerzos y emociones plasmado en estas letras, se convierte en nuestra más preciada –aunque pequeña- obra. Es el fruto de voluntades que no puedo olvidar: mis padres y hermanos, a quienes quiero honrar con este logro -por deberles todo y más-; mi amado esposo, quien me apoyó sabia y tiernamente, construyendo a mi lado, una historia más en

nuestras vidas; Guiselly Sarmiento, quien confió en mí para hilar juntas esta experiencia, quien le imprimió su carácter y sello particular a este proyecto, convirtiéndose en la mejor socia; nuestra tutora Keilis Arteaga, quien direccionó acertadamente esta idea; y la Universidad de la Costa -mi alma mater- y toda su planta docente, quienes impulsaron desde cada aula, el amor por la investigación. En fin, una suma de voluntades que confió en nosotras, aportando en cada momento los consejos más apropiados, que hoy hacen posible esta obra.

Andrea Pulido de la Hoz.

CONTENIDO

	PÁG.
RESUMEN.....	13
ABSTRACT.....	14
INTRODUCCIÓN.....	15
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	16
JUSTIFICACIÓN.....	18
OBJETIVOS.....	19
DISEÑO METODOLÓGICO.....	20
CAPÍTULO 1	
1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL. APROXIMACIÓN	
GENERAL.....	21
1.1. NOCIONES. COOPERACIÓN INTERNACIONAL, COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO, AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO.	21
1.1.1. TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	30
1.1.1.1. Según la naturaleza de los agentes involucrados.....	30
1.1.1.2. Según la función sobre las cuales se propone actuar y las acciones que se aplican para ello.....	33

1.2. CONSIDERACIONES TEÓRICAS ACERCA DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	35
1.2.1. REALISMO.....	37
1.2.2. IDEALISMO.....	41
1.2.3. MARXISMO.....	44
1.2.4. NEOINSTITUCIONALISMO.....	46
1.2.5. GLOBALISMO.....	49

CAPÍTULO 2

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL. PANORAMA NACIONAL Y REALIDAD DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.....	54
2.1. CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN COLOMBIA. ORIGEN, POLÍTICAS Y ACTORES.....	54
2.1.1. Reseña histórica.....	55
2.1.2. Lineamientos para la gestión de la Cooperación Internacional en Colombia.....	59
2.1.3. Sistema Nacional De Cooperación Internacional –SNCI-.....	61
2.1.4. Agencia Presidencial De La Cooperación Internacional De Colombia - APC-.....	63
2.2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO: AVANCES Y ALCANCES.....	71
2.2.1. Información general del Departamento del Atlántico.....	71
2.2.2. Antecedentes de la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico.....	74
2.2.3. Demanda de Cooperación internacional en el Departamento del Atlántico.....	83

CAPÍTULO 3

3. ESTRÁTEGIAS PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.....94

- 3.1. Panorama actual de la cooperación internacional en el Departamento del Atlántico: Retos.....95
- 3.2. Presentación de Propuestas.....99
 - 3.2.1. Estrategia de cooperación Internacional: Convergente y Territorialmente Integrada.....99
 - 3.2.2. Estructura Organizacional y de Gestión Transversal.....103

CONCLUSIONES.....115

BIBLIOGRAFÍA.....120

LISTA DE ACRÓNIMOS MÁS EMPLEADOS

ACI	Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín
ACCI	Agencia Colombiana de Cooperación Internacional
AOD	Ayuda Oficial para el desarrollo
APC	Agencia de Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEPAL	Consejo Económico para América Latina
CID	Cooperación Internacional para el Desarrollo
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAPRE	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
LOOT	Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG's	Organizaciones No Gubernamentales
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PDD	Plan de Desarrollo Departamental

RACI	Red Argentina para la Cooperación Internacional
RRII	Relaciones Internacionales
SNCI	Sistema Nacional de Cooperación Internacional

RESUMEN

En el sistema internacional es interesante encontrar fenómenos contemporáneos como la *cooperación internacional*, cuyo estudio ha motivado un análisis desde diferentes ángulos en la academia. Colombia no es ajena a la realidad internacional, vive un proceso propio de inserción en la escena, como depositario de cooperación; es más, a través de sus diferentes entidades territoriales, canaliza parte de las intenciones de *cooperación internacional*. Entre tanto, los procesos de internacionalización de las entidades territoriales han resultado fragmentados y de paulatino crecimiento, en virtud de las particulares condiciones de desarrollo y potencialidades de cada territorio. Así las cosas, no sólo los escenarios académicos abordan esta temática, sino que también, es atisbada desde los entes locales de gestión pública que encuentran en ésta, una herramienta complementaria para el desarrollo territorial.

En vista de esta realidad, este trabajo se aproxima al fenómeno a partir del análisis de la visión que el Departamento del Atlántico ha construido en sus Planes de Desarrollo y de la estructura organizacional dispuesta para responder a este fenómeno. También, el propósito que subyace en estas líneas es, proponer una hoja de ruta que facilite los aportes desde el estudio.

Palabras Claves:

Cooperación Internacional, Cooperación internacional para el desarrollo, Cooperación internacional descentralizada, Estrategia de cooperación internacional, Desarrollo local.

ABSTRACT

In the International system, results interesting to find contemporary phenomenons as International cooperation, the study of this subject has motivated an analysis from different angles in the academy. Colombia is not stranger to International reality, the country lives itself an own process of insertion in the scene, as depositary of cooperation; in fact, through its different territorial entities, has channeled part of the intentions of International cooperation. Meanwhile, the internationalization process of territorial entities have resulted fragmented and of gradual growth, due to the particular conditions of develop and potentiality of each territory. For that reason, not only academic scenarios approach this subject, but it is also approach from local authorities of public administration who find in this, a complementary tool for territorial develop.

In view of this reality, this work approximates to the phenomenon from the analysis of the vision that the Department of Atlántico has built in its development plans and of the organizational structure arranged to respond this phenomenon. At the same time the purpose of these lines is to propose a roadmap which will facilitate the contributions from the study.

Key words:

International cooperation, International cooperation for development, Decentralized international cooperation, International Cooperation Strategy, Local development.

INTRODUCCIÓN

En el sistema internacional es interesante encontrar fenómenos contemporáneos como la *cooperación internacional*, cuyo estudio se ha promovido desde diferentes ángulos en la academia. Todo esto, con el objetivo de generar espacios en los que se enriquezca intelectualmente el debate en torno a una completa descripción de los actores, y los instrumentos de *cooperación internacional*, que se encaminen a suprimir el abismo existente entre ricos y pobres. Entre tanto, no sólo los escenarios académicos abordan esta temática, sino que además, es atisbada desde los entes locales de gestión pública que encuentran en ella, una herramienta complementaria para el desarrollo territorial.

Los procesos de internacionalización de las entidades territoriales, han resultado fragmentados y de paulatino crecimiento, en virtud, de las particulares condiciones de desarrollo y potencialidades de cada territorio. Es así como esta investigación, se aproxima al fenómeno de la *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico, a partir del análisis de la visión que este ha construido en sus Planes de Desarrollo, y de la estructura organizacional dispuesta para responder a dicho fenómeno. También, el propósito que subyace en estas líneas es, proponer una hoja de ruta que facilite los aportes desde el estudio.

Finalmente, siendo la *cooperación internacional* una vía promisoría para mejorar los mecanismos de desarrollo territorial y, en aras de otorgarle mayor capacidad a los agentes locales para alcanzar sus intereses, cabría plantear en estas líneas qué significa -desde esta perspectiva- la *cooperación internacional*; igualmente, bajo qué modalidades se presenta la *cooperación internacional*; y sobretodo, está Colombia -concretamente el Departamento del Atlántico- inmerso en esta dinámica.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia se vive un proceso -propio de la realidad internacional- como depositario de *cooperación internacional*, razón de más para que la “Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia –**APC**–” promueva desde el seno del Ejecutivo, acciones encaminadas al aprovechamiento eficiente de los recursos de cooperación. Es así como, desde cada departamento –ente territorial- se impulsa la creación de un ‘comité’ o ‘unidad específica’, cuya labor esté articulada con el proceso de internacionalización del departamento, es decir, con la Agenda y/o Estrategia de Cooperación Internacional, plasmada en su Plan de Desarrollo; todo, como alternativa clave para transformar la dinámica tradicional de cooperación.

Respondiendo a esta directriz, varias son las entidades territoriales que cuentan con una ‘*Unidad de Cooperación Internacional*’, que les permite canalizar gran parte de las intenciones de *cooperación*, convirtiéndola en una fuente importante de recursos para el financiamiento de programas públicos. Su gestión, da resultados mediante la articulación de las prioridades territoriales, y la consolidación de apuestas integrales, en las que converjan la dimensión local y el interés internacional; prestándose para tal fin, el Departamento del Valle de Aburrá como ejemplo de ‘buenas prácticas’ en materia de cooperación a nivel nacional.

Es un hecho que las iniciativas impulsadas desde la **APC** y el nuevo escenario de actores, ha repercutido en el avance de calidad que en materia de *cooperación internacional* están evidenciando los entes territoriales; lo que plantee el reto al Departamento del Atlántico, de examinar el estado de la cooperación recibida en

la última década, y su gestión como herramienta complementaria para el desarrollo territorial.

Hasta este momento, se desconoce con certeza cuál es la hoja de ruta que en términos de *cooperación internacional* se adelanta en el Atlántico; es decir, en la práctica, no se puede constatar una relación en términos de eficacia y calidad de la cooperación, debido a la fragmentación y dispersión de los actores involucrados.

Entre tanto, mediante **Decreto No. 00350** de 2008 expedido por la Gobernación de Atlántico, se aprueba la creación del 'Comité para la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico', con una secretaría técnica a cargo de la Secretaría de Planeación Departamental; sin embargo, el hecho no se ha materializado, convirtiéndose en una necesidad más olvidada en el papel. En virtud de lo anterior, las ONG's (Organizaciones No Gubernamentales), universidades, fundaciones y gremios optan por un trabajo individual, separado del ente territorial -Gobernación Departamental-, de manera que la gestión diaria se vuelve ajena a los resultados esperados.

Lo anteriormente descrito, sumado a otros aspectos que rodean el panorama de la cooperación en el Departamento del Atlántico, despiertan el interés en la presente investigación, cuyo ánimo es dar respuesta al siguiente planteamiento: ***¿Cuál es el estado actual de la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico desde la perspectiva de las relaciones internacionales?***

JUSTIFICACIÓN

En Colombia, se han dado las bases para trabajos expositivos que abordan el desarrollo del fenómeno de la *cooperación internacional* dentro del orden nacional, más específicamente en las entidades territoriales, como un proceso de inserción dentro del escenario internacional, que les permita hacerle frente a los problemas más apremiantes de que adolece su población; estos avances en materia de *cooperación internacional*, se han generado paulatinamente y según las condiciones particulares de desarrollo y potencialidades del territorio.

Sin embargo, resultaría aventurado afirmar que los avances en *cooperación internacional* de las entidades territoriales –departamentos- responden a la evolución en el proceso de internacionalización de cada departamento. Razón por lo cual, la presente investigación analizará el contexto y las razones que sitúan a las entidades territoriales en el corazón mismo de los retos futuros y que, en consecuencia, incitan a reforzar sus acciones.

Además, la investigación aborda una temática contemporánea de la que no son pocos los estudios realizados, pero sí, escasa la sistematización racional de su contenido¹. Así, se justifica con creces una visión académica, que aporte no sólo el análisis escueto de los datos cuantitativos, sino que también, se aporte una visión académica de esta tendencia para estudios posteriores, que apunten a la consolidación de escuelas del pensamiento cooperativo, y que concreten en la praxis la más eficiente canalización recibida de los cooperantes.

¹ “En Colombia la investigación en materia de cooperación internacional ha sido relativamente escasa y poco sistemática. El tema, a pesar de su gran interés académico, político y social, no ha sido lo suficientemente estudiado, explorado o difundido. Si bien a nivel académico existen algunas universidades que lo han incluido en el pensum de ciertas facultades, e incluso dedican programas de postgrado específicos al tema de cooperación internacional, no se observa un suficiente análisis o difusión de las tendencias, líneas y mecanismos de las diversas fuentes cooperantes o de las nuevas posibilidades de ayuda externa que evolucionan permanentemente”. Tomado de Perspectivas de la Cooperación Internacional Para el Desarrollo en Colombia, Acción Social y la Cooperación Internacional de Presidencia de la República, Bogotá, 2007, P. 4.

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el estado actual de la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico desde la perspectiva de las relaciones internacionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Definir la *cooperación internacional* interpretando las aproximaciones teóricas de las relaciones internacionales.
- Presentar los lineamientos para la gestión de la *cooperación internacional* en Colombia, exponiendo los avances del departamento del Atlántico en esta materia.
- Proponer estrategias encaminadas a la gestión eficiente de recursos provenientes de *cooperación*, que faciliten el aprovechamiento por parte de los agentes locales de desarrollo en el Departamento del Atlántico.

DISEÑO METODOLÓGICO

TIPO DE ESTUDIO

La metodología a emplear en la ejecución de este proyecto es primeramente, dinámica, activa o factual; pues, se tiene la intención de estudiar la teoría en contraste con la realidad. Para tales efectos, se utilizará la *descripción*, por servir de intérprete de los presupuestos fácticos sin su manipulación, pues el objetivo de esta es hacer un análisis del estado actual de la *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico.

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

▪ TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN SECUNDARIA

El desarrollo del presente proyecto, basará esta técnica en la información suministrada por libros, revistas indexadas, páginas de internet, bases de datos, entre otras fuentes de información relacionadas con el tema de investigación –la cooperación internacional en el departamento del Atlántico-.

1. COOPERACIÓN INTERNACIONAL. APROXIMACIÓN GENERAL

“Las personas pueden no estar de acuerdo en cuanto a qué formas de cooperación internacional son deseables, o a qué propósitos deben servir, pero todos podemos coincidir en que un mundo sin cooperación sería indudablemente sombrío” Robert O. Keohane.

Resulta imprescindible iniciar el presente capítulo, propiciando un diálogo abierto entre el autor, las autoridades mencionadas y el lector, en torno al tema de estudio, a saber: la *cooperación internacional*; así, se permite un análisis acerca de conceptos, y la cooperación en el ámbito de las relaciones internacionales, de manera que el lector pueda forjarse una visión amplia sobre la temática en cuestión.

1.1. Nociones. Cooperación Internacional, Cooperación Internacional Para El Desarrollo, Ayuda Oficial Para El Desarrollo.

Al abordarse el estudio de la cooperación, es notorio experimentar una confusión terminológica, debido –principalmente- a las múltiples aproximaciones de las que ha sido objetivo; por tal motivo, y sin entrar a considerar esos planteamientos, se considera apropiado en el presente aparte, esbozar las nociones más utilizadas sobre la *cooperación internacional* y las diversas formas que ésta adopta y los términos con los que más frecuencia se denota.

Etimológicamente la palabra cooperar proviene del “latín *cooperari* que significa “trabajar juntos con otros. Sus componentes léxicos son: el prefijo *cum-*(con,

reunión, unión) y *operari* (trabajar, cooperar)”². En efecto, una noción general sobre cooperación, hace alusión a una acción simultánea y/o a todo tipo de relación que se lleva a cabo entre dos o más agentes. Esta expresión es muy utilizada en diferentes ámbitos, ya que ha sido adaptada a múltiples disciplinas del saber, lo que quiere decir que, quedará definida según el campo en la que se establezcan esas relaciones y por los agentes que participen.

Sin embargo, considerar la *cooperación internacional* como elemento constitutivo del sistema internacional, implica una noción más concreta y con carácter científico. Es decir, la dimensión internacional le imprime al término una excesiva importancia, debido a que la relación surgida entre los actores y desarrollada en la comunidad internacional, genera una perspectiva más específica en referencia a las relaciones de los actores globales y a la consideración explícita de los intereses de cada una de las partes.

En efecto, del sinnúmero de definiciones que encontramos en la disciplina, se estiman de recibo las palabras de Caldusch quien afirma que “por cooperación internacional entendemos toda relación entre actores internacionales orientada a la mutua satisfacción de intereses o demandas, mediante la utilización complementaria de sus respectivos poderes en el desarrollo de actuaciones coordinadas y/o solidarias”³; como quiera que reporte un interés práctico al caracterizar la existencia de intereses comunes a las relaciones entre Estados u organizaciones.

Igualmente, Keohane define la cooperación como el escenario que se crea “Cuando los actores ajustan su comportamiento anticipándose a las preferencias reales de los demás, a través de un proceso de coordinación de políticas. Esto ocurre cuando las políticas de un gobierno son considerados por sus socios, para facilitar la realización de sus propios objetivos, como el resultado de un proceso de

² Tomado de <http://etimologias.dechile.net/?cooperar> el día 11 de Marzo de 2014.

³ CALDUSCH, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ciencias Sociales, Madrid, 1991, P. 88.

coordinación de las políticas.”⁴. Esta concepción enmarca las relaciones cooperativas en un cálculo individual, que revela que el mejor modo de conseguir uno o más objetivos nacionales fundamentales es cooperar con otro gobierno.

Sin embargo, mientras muchos académicos analizan la *cooperación internacional* desde la perspectiva que estudia el motivo fundamental que origina la relación cooperativa entre Estados, otros, por el contrario, se dedican a explicar las razones que favorecen las relaciones de *colaboración internacional*; entre estos encontramos al teórico de las Relaciones Internacionales Holsti, quien sostiene que las relaciones de cooperación internacional se configuran mediante los siguientes elementos:

1. La percepción de que dos o más intereses coinciden y pueden ser alcanzados por ambas partes simultáneamente.
2. La expectativa de una de las partes de que la actuación seguida por la otra parte, o las otras partes si la cooperación fuese multilateral, en orden a lograr sus propios objetivos, le ayuda a realizar sus intereses y valores.
3. La existencia de un acuerdo (expreso o tácito) sobre los aspectos esenciales de las transacciones o de las actividades a realizar.
4. La aplicación de reglas y pautas (protocolos de actuación) que dominarán las futuras transacciones.
5. El desarrollo de las transacciones o actividades para el cumplimiento del acuerdo⁵.

Parece estar en similar línea de pensamiento Fernando González, quien concibe la *cooperación internacional* como un instrumento eficaz para la promoción del desarrollo económico-social y la paz de todos los miembros de la comunidad

⁴ KEOHANE, Robert, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press.1984) en Helem Milner, *International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses*, World Politics, número 44, 1992, P. 467. Traducción por el autor.

⁵ HOLSTI, Kai, citado por AYLLÓN, Bruno, *Guía del Cooperante*, Editorial Síntesis, Madrid, 2009, P. 6.

internacional, al definirla como "...aquella acción de varios Estados que se asocian para contribuir a la solución de determinados problemas. Se ha hecho más patente con la cristalización de organizaciones intergubernamentales, en especial las aparecidas durante el siglo XX"⁶.

Siguiendo con estas orientaciones, tenemos la definición dada por Carlos Martínez Pavés quien considera la *cooperación internacional* como "...un esfuerzo conjunto, explícitamente concertado, entre dos o más países para la búsqueda de objetivos de interés común"⁷; se estiman de recibo estas palabras, toda vez que, consideremos la *cooperación* como una de las herramientas más importantes con la que cuentan los Estados y en últimas la comunidad internacional, para alcanzar sus objetivos y/o necesidades prioritarias. Este proceso cooperativo redunda en los actores, en especie de beneficios mutuos para los participantes, e igualmente para todo el sistema internacional.

Inicialmente, la *cooperación internacional* fue propuesta como un acto asistencial, pero en la actualidad, tiene una finalidad mucho más corresponsable, convirtiéndose en una herramienta de política exterior fundamental para que los Estados alcancen un verdadero desarrollo integral:

"...La cooperación internacional radica en que es un componente fundamental de las relaciones internacionales modernas, además de ser un excelente medio para fortalecer la solidaridad entre los pueblos y elevar el conocimiento mutuo. Igualmente, constituye un instrumento eficaz para complementar los esfuerzos nacionales, aportando soluciones a carencias y problemas de los países en desarrollo.

Más específicamente la cooperación internacional la podemos entender como un conjunto de actuaciones de carácter

⁶ GONZÁLEZ, Fernando, *La Cooperación Internacional en Centroamérica*, Revista Comercio Exterior, México, Vol.41, Núm.2, 1991, Pág. 94.

⁷ LOPÉZ SASTRE, Francisco, tomado de <http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/31fcb21b3be60fee1520eab2b1901c49informecorindes2011.pdf> el día 12 de Marzo de 2014.

internacional orientadas al intercambio de experiencias y recursos entre países del norte y del sur así como, para alcanzar metas comunes basadas en criterios de solidaridad, equidad, eficacia, interés mutuo, sostenibilidad y corresponsabilidad”⁸.

Es así como Gómez en su escrito acuña: “es el instrumento a través del cual se materializan gran parte de los acuerdos, convenios y políticas internacionales. [...] Podría decirse que es una forma de intervención internacional con fines de colaboración y ayuda en diversos campos”⁹. Es decir, la *cooperación* en el plano internacional, puede formar parte de la política exterior, a partir de la cual se orientan las relaciones entre los países, y al igual que otras acciones de política exterior, busca promover intereses. Es más, con acierto la Red Argentina para la Cooperación Internacional –RACI- en su Manual de Cooperación Internacional, como organismo nacional expone: “la Cooperación Internacional se refiere a todas las acciones y actividades que se realizan entre naciones u organizaciones de la sociedad civil tendientes a contribuir con el proceso de desarrollo de las sociedades de países en vías de desarrollo”¹⁰.

Entre tanto, la relevancia del fenómeno en cuestión, particularmente para los países receptores, estriba en la configuración de ésta, como instrumento para complementar los esfuerzos que se hacen a nivel nacional, para el fomento de un desarrollo económico y social más eficiente, que permita subsanar las necesidades básicas de la población. En consonancia con ello, los países en desarrollo se han visto en la tarea de promover la búsqueda de *cooperación internacional* mediante la cual, logren ampliar su capacidad nacional, y así paliar

⁸ AA.VV., *Preguntas sobre cooperación internacional*, Área de Cooperación Internacional, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica, 2010, tomado de http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6675f772-b3a5-4722-9652-ef66bc8d15c5/Preguntas_cooperacion%20internacional.pdf el día 12 de Marzo de 2014.

⁹ GÓMEZ SANCHEZ, Yolanda, *Cooperación Internacional y Bioética*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., P.1.

¹⁰ CORREA, Guillermo, *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional*, RACI (Red Argentina para la Cooperación Internacional), 2008, Embajada de Finlandia en Argentina, P. 25.

los efectos negativos del subdesarrollo, creando un marco jurídico institucional que posibilite un manejo adecuado de los recursos que otorgan las diferentes fuentes cooperantes.

En este sentido, el concepto de *cooperación internacional* se asocia al *desarrollo*, originándose la *Cooperación Internacional para el Desarrollo* –en adelante CID-, la cual a su vez comprende el “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”¹¹. Es de resaltar que, en este punto la *cooperación internacional* toma forma de instrumento complementario aplicado al fin concreto de la promoción al desarrollo, con el ánimo de resolver problemas específicos, fomentar el bienestar y fortalecer las capacidades nacionales.

Igualmente, se estima a la CID como “el conjunto de acciones que realizan los gobiernos y sus organismos administrativos, [...] orientadas a mejorar las condiciones de vida en impulsar los procesos de desarrollo en países de vulnerabilidad social, económica o política. A través de la CID se procura garantizar unas relaciones internacionales de carácter pacífico, más estables, más seguras y equilibradas para todos los habitantes del planeta”¹². De la cita se infiere claramente como la naturaleza complementaria de la cooperación está basada en criterios de solidaridad, equidad, interés mutuo y sostenibilidad; mediante los cuales se establezcan relaciones más justas entre naciones y se erija al ser humano como el centro de todos los esfuerzos. De esta manera, el desarrollo es entendido como “como un proceso por el cual las personas mejoran su calidad de vida desde una perspectiva social, económica, medioambiental y

¹¹ CORREA, Ob. Cit., P. 27.

¹² AYLLÓN, Bruno, *Guía del Cooperante*, Editorial Síntesis, Madrid, 2009, P. 7.

cultural, surge a partir de la combinación de conocimiento y capacidades locales, junto al apoyo externo en lo económico, técnico y administrativo, entre otros”¹³.

Habiendo llegado a este punto, es importante acotar y aclarar, que la *cooperación internacional al desarrollo* encuentra su génesis en la *cooperación internacional* y su propósito es similar, pero difiere de ella, entre tanto, ésta se trata de un tipo de relación recíproca que conlleva formas de asociación, mientras que la CID no implica compartir intereses comunes, pues supone la existencia previa de una desigualdad. Además, la CID delimita “el marco de las acciones en forma espacial o geográfica”¹⁴; es decir, se “establece entre países con distinto nivel de desarrollo, con unos fines concretos (consolidación democrática, desarrollo económico y social sostenible, lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, entre otros) y todo ello planteado en términos de corresponsabilidad entre las contrapartes”¹⁵.

Resulta conveniente, detenernos ahora a considerar dos términos que suelen confundirse habitualmente, a saber la *Cooperación Internacional para el Desarrollo* y *Ayuda Oficial al Desarrollo*, expresiones que aparentemente son sinónimas, pero existen matices importantes por los cuales merecen ser discernidos. La *Ayuda Oficial al Desarrollo* –en adelante AOD- “comprende diferentes modalidades concesionales de ayuda como son: cooperación técnica, cooperación financiera; ayuda humanitaria, ayuda de emergencia y desastres; ayuda alimentaria; cooperación cultural; becas; pasantías; seminarios, cursos o talleres”¹⁶.

Teniendo presente la definición que otorga la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), además de las modalidades de ayuda descritas anteriormente, la AOD “comprende donaciones, préstamos blandos o grants realizados a países o territorios –generalmente en vías de desarrollo– que figuran

¹³ CORREA, Ob. Cit., P. 27.

¹⁴ Ibis Ibídem.

¹⁵ Tomado de <http://www.ocud.es/sites/default/files/ESCUDE2000.pdf> el día 12 de Marzo de 2014.

¹⁶ AA.VV., *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*, Acción Social, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, Primera Edición, Colombia, 2006, P. 7.

en la lista de países que pueden recibir ayuda oficial de gobiernos extranjeros, agencias multilaterales que buscan promover el desarrollo económico y el bienestar de las poblaciones”¹⁷. Esto, con el objetivo primordial de mejorar las condiciones de vida que padezca determinado grupo damnificado.

El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, considera que la AOD constituyen flujos de dinero dirigido a ciertos países, éste ente es el responsable de establecer los criterios pertinentes, según los cuales un país puede ser susceptible de ser beneficiario por flujos de ayuda que se catalogan como AOD, y según el cual la AOD cumple con los siguientes requisitos:

1. Son corrientes de recursos proporcionados por organismos oficiales, tanto gobiernos centrales como regionales o locales, o por sus organismos ejecutivos.
2. Cada una de las transacciones se administra con el principal objetivo de promover el desarrollo y el bienestar económico de los países beneficiarios.
3. En el caso de ser recursos de tipo financiero, deben ser ofrecidos en condiciones ventajosas respecto a las existentes en los mercados. Esas condiciones de ventaja o de “liberalidad” se conocen como el grado de concesionalidad de esa ayuda. Para ser computable como AOD, el elemento de ventaja concesionaria debe ser, al menos, del 25%. Si este elemento fuese del 100 % estaríamos ante una donación cuya característica es no ser reembolsable.¹⁸

De esta cita podemos inferir que, esos desembolsos de créditos y/o donaciones, tienen lugar en condiciones financieras favorables y deben ir orientadas a la promoción del desarrollo económico de países en desarrollo. Además, de que es de carácter concesional, es decir, contiene un elemento de donación de aproximadamente el 25%.

¹⁷ CORREA, Ob. Cit., P. 28.

¹⁸ AYLLÓN, Ob. Cit., P. 8.

Finalmente, cada uno de los tres términos expuestos en este aparte son ampliamente similares, pero sus características permiten hacer una separación de sus terminologías. Por un lado, la *cooperación internacional* difiere de la *cooperación internacional para el desarrollo* en el objetivo pretendido por los actores del sistema al momento de llevarse a cabo; es decir, no todo acto de cooperación internacional que se realice, tiene como propósito el fortalecimiento de aspectos encaminados al *desarrollo*, sólo cuando éste sea el fin, entonces se puede considerar *cooperación internacional para el desarrollo*.

Por otro lado, la *Ayuda Oficial para el desarrollo* tiende a confundirse aún más con la acepción de *cooperación internacional para el desarrollo*, y es precisamente, porque ambas actúan con la intención de impulsar el desarrollo de los pueblos; sin embargo, sus diferencias pueden hallarse en la modalidad o tipos de cooperación utilizada para el alcance de los objetivos. Por lo tanto, aunque en esencia los tres términos representen en sí actos de cooperación, son sus objetivos y modalidades al momento de realizarse las que permiten establecer las diferencias (ver gráfica.1).

Gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia.

1.1.1. Tipos de Cooperación Internacional.

Toda clasificación cumple con una función pedagógica importante: facilita la aprehensión de un tema, en virtud de agrupar homogéneamente una cantidad variada de elementos; de suerte que, los diferentes tipos y/o modalidades de cooperación han sido catalogados con base en distintos criterios. Entre tanto, no tienen un carácter excluyente, pues en ocasiones se combinan en su ejecución práctica. Por lo cual, se presenta la siguiente división:

1.1.1.1. Según la naturaleza de los agentes involucrados.

- a. **Gubernamental:** Es aquella cooperación en la que “interviene - oficialmente- el gobierno o una agencia gubernamental de un país, o un organismo internacional gubernamental”¹⁹. Es decir, las condiciones sobre las cuales se fundamenta esta relación cooperativa son fijadas por organismos oficiales.
- b. **No gubernamental:** También conocida como privada, y según el documento publicado por Acción Social, es aquella “cooperación internacional no oficial otorgada por organismos internacionales de carácter privado sin ánimo de lucro (ONG), y por lo general es ofrecida a organismos del mismo carácter en los países en desarrollo”²⁰.
- c. **Bilateral:** Hace referencia a número de las partes involucradas, es decir, constituye aquel conjunto de acciones efectuadas de gobierno a gobierno, o

¹⁹ AA.VV., *Mini Manual de Cooperación Internacional en Colombia*, Oficina de Cooperación Internacional, Relaciones Internacionales y Fomento a la Inversión, Gobernación del Quindío, Colombia, 2010, P. 9. Tomado de http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_172/Mini%20Manual%20de%20cooperacion.pdf el día 13 de Marzo de 2014.

²⁰ AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Acción Social, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional –ACCI-, II Edición, Colombia, 2004. P. 8.

entre Estados u organismos. En material consultado de Acción Social, se le registra como *fuentes bilaterales* en la cual “son los gobiernos de los países con los cuales se tienen relaciones de cooperación. Estas relaciones se efectúan de gobierno a gobierno a través de embajadas, aunque en un país participan las agencias o instancias de cooperación, como entidades de coordinación técnica”²¹.

- d. Multilateral:** Relaciones cooperativas entre Estados mediante la participación de organismos internacionales, encargados de otorgar cooperación a través de recursos propios o fondos cedidos por los países miembros, destinados a promover y financiar programas concretos.
- e. Norte-Sur o Vertical:** Es aquella que “se origina en un país desarrollado y está dirigida hacia un país en vía de desarrollo, esta es la línea tradicional de cooperación”²².
- f. Sur-Sur u Horizontal:** Esta modalidad constituye “una opción viable para apoyar el desarrollo a partir de los recursos y la experiencia que cada país puede compartir con otros de igual o menor desarrollo relativo, en un proceso de cooperación mutua”²³; es decir, es una relación que tiene efecto entre países de condiciones homogéneas que persigue resultados de mutuo beneficio. Igualmente la RACI la define este tipo de cooperación como la “que otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en el proceso similar de desarrollo”²⁴.
- g. Triangular:** Según el Manual editado por Acción Social, la cooperación triangular es la “realizada por dos países en vía de desarrollo con el

²¹ Ibídem, P. 9.

²² AA.VV., *Guía de Cooperación Internacional: Para el Sector Privado*, Fundación Gases de Occidente, Colombia, 2011, P. 9. Tomado de <http://gestrategica.org/guias/cooperacion/> el día 13 de Marzo de 2014.

²³ Tomado de <http://www.cooperacionsursur.org/cooperacion-sur-sur/definicion.html> el día 13 de Marzo de 2014.

²⁴ CORREA, Guillermo, *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional*, RACI (Red Argentina para la Cooperación Internacional), 2008, Embajada de Finlandia en Argentina, Capítulo IV/ Conceptualizando los diferentes tipos de Cooperación Internacional, P. 74 – 101, PP. 88.

financiamiento de un tercer país más desarrollado, para transferir conocimientos o experiencias previamente adquiridas con apoyo técnico internacional”²⁵. Podemos inferir de la cita, que este tipo de relación esta encausada a fortalecer vínculos entre países vecinos, toda vez que constituye una herramienta innovadora para evadir choques culturales y proveer un fácil acceso a la ayuda proveniente del exterior. En este sentido, se estiman de recibo las palabras de la red Argentina para la cooperación Internacional, a saber:

“...los agentes de Cooperación Internacional [triangular] encuentran una doble vía de cooperación. Por un lado, pueden ayudar a países que ya no presentan las condiciones para ser receptores de AOD y, por otro, pueden ayudar a países necesitados con costos menores a los que tendrían en caso de realizar directamente ellos mismos la cooperación, dado que serán los países emergentes los encargados de implementar los programas de ayuda. De esta manera, a través de la utilización de la experiencia y el conocimiento desarrollado por los países emergentes, se reducen los costos y las brechas culturales, y se estimula el intercambio de conocimientos y estrategias de cooperación, especialmente entre los países en vías de desarrollo”²⁶.

- h. Centralizada:** Esta clasificación está dada por el manejo y destinatario de los recursos; es decir, que es aquella se establece entre las fuentes cooperantes y el gobierno, donde es el mismo Estado el encargado de manejar los recursos, ya sean económicos y técnicos. En una definición más acotada, la cooperación centralizada es “la cooperación clásica en la cual los gobiernos centrales de los países donantes y receptores son los

²⁵ AA.VV., Manual de Acceso a la Cooperación Internacional, Ob. Cit., P. 11.

²⁶ CORREA, Ob. Cit., P. 93.

protagonistas”²⁷. Entre tanto, esta definición queda un poco confusa, por lo cual se hace necesario tener presente el siguiente concepto.

- i. **Descentralizada:** Es aquella realizada entre municipios o provincias, es decir, gobiernos locales y regionales de manera directa con otros países, sin que medie ningún tipo de intermediación por parte de los estados centrales o de organismos multilaterales. Esta modalidad resalta la relevancia de los entes territoriales como agentes de cooperación; y se caracteriza por la “incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo”²⁸.

La Cooperación descentralizada no es la negación o contrario de la cooperación centralizada, más bien, se distinguen entre sí al considerarse como la realizada por instancias de gestión distintas al gobierno central, que “busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo”²⁹.

1.1.1.2. **Según la función sobre las cuales se propone actuar y las acciones que se aplican para ello.**

- a. **Financiera:** Internacionalmente se refiere a toda “transferencia concedida para la financiación de actividades orientadas al desarrollo del país receptor, que se canaliza bajo la forma recursos financieros transferidos

²⁷ AA.VV., Guía de Orientaciones para la Cooperación Municipal al Desarrollo: El papel de las ciudades y los gobiernos locales, Editorial Proyecto Local, España, 2010, P. 19.

²⁸ AA.VV., Guía de Cooperación Internacional: Para el Sector Privado, Ob. Cit., P.

²⁹ AA.VV., Guía de Orientaciones para la Cooperación Municipal al Desarrollo, Ob. Cit., P. 19.

desde los países donantes o beneficiarios”³⁰. Esta definición resulta pertinente toda vez que, sostenga que esta modalidad está ceñida – completamente- a la provisión de dineros destinados a actividades específicas, provenientes de los recursos de cooperación económica.

Igualmente, la Agencia encargada de la Cooperación Internacional en Colombia afirma: “el flujo de recursos en efectivo, transferido por países u organismos internacionales de cooperación, destinada a apoyar proyectos, donaciones, asistencia humanitaria u otro tipo de ayuda que permita mitigar o atender las necesidades más apremiantes de las poblaciones más necesitadas en los países en desarrollo”³¹.

- b. Técnica:** Dentro de esta modalidad se tipifica la “ayuda que se entrega mediante la transferencia de técnicas, tecnologías, conocimiento, habilidades o experiencias por parte de países u organizaciones multilaterales, con el fin de apoyar el desarrollo socioeconómico de los países con menor nivel de desarrollo en áreas específicas”³². En este tipo de modalidad se tiende a compartir el conocimiento acumulado de un país con otro; por lo cual la “ayuda se entrega en especie (en forma de profesores, consultores, materiales o equipo”³³.
- c. Cultural:** Es considerada como la “ayuda destinada a la realización de actividades en algunas áreas culturales, mediante la entrega de equipos, donaciones de material, capacitación, o intercambios”³⁴; es decir, esta modalidad le da importancia a los ‘valores tradicionales’ de un grupo determinado, pues fomenta las actividades intelectuales que fortalecen el desarrollo cultural.

³⁰ Información obtenida del sitio Web de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en línea en <http://www.oecd.org>

³¹ AA.VV., *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*, Acción Social, Ob. Cit., P. 7.

³² AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Ob. Cit., P. 10.

³³ AA.VV., *Glosario de términos de Cooperación Internacional*, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, 2011, P. 17.

³⁴ AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Ob. Cit., P. 12.

- d. **Alimentaria:** Consiste en una “donación directa de alimentos o acceso a línea de crédito concesional o recursos financiero no reembolsables, para la adquisición de productos alimenticios”³⁵. Estos recursos se constituyen en aportes para “potenciar el autoabastecimiento y garantizar su seguridad alimentaria en situaciones de crisis de abastecimiento.”³⁶.
- e. **Ayuda Humanitaria y de Emergencia:** Vista como el “conjunto diverso de acciones de ayuda a las víctimas de desastres (desencadenados por catástrofes naturales o por conflictos armados), orientadas a aliviar su sufrimiento, garantizar su subsistencia, proteger sus derechos fundamentales y defender su dignidad”³⁷ según lo citado por la RACI. Esta concepción manifiesta el carácter de inmediatez de que requiere esta ayuda, toda vez que se necesiten paliar las necesidades básicas de un grupo de personas.

1.2. **Consideraciones teóricas acerca de la cooperación internacional desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales.**

De acuerdo con el hilo conductor que se trazó, y al haber precisado el concepto de *cooperación* y sus diferentes acepciones, se estima conveniente a partir de ahora, considerar lo referente a las concepciones teóricas de la *cooperación internacional* en las relaciones internacionales, con el ánimo de ampliar la visión del lector con respecto al tema de estudio. Desde luego, se conservará el estilo sostenido hasta este momento, presentándose el saber más autorizado y advirtiendo controversias donde surgieren.

³⁵ AA.VV., *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*, Agencia de Cooperación e Inversión del Área Metropolitana – ACI, Alcaldía de Medellín, Quinta Versión, 2012, P. 15. Tomado de http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual_de_cooperacion_2012.pdf el día 13 de Marzo de 2014.

³⁶ AA.VV., *Glosario de términos de Cooperación Internacional*, Ob. Cit., P. 16.

³⁷ CORREA, Ob. Cit., P. 91.

Es un hecho indudable que en toda disciplina la teoría resulta esencial en el estudio de un fenómeno, para la comprensión de su interrelación y la conducción de la investigación, más aún, dentro del vasto campo disciplinario que suponen las relaciones internacionales³⁸. Teniendo en cuenta la cambiante realidad mundial, los paradigmas evolucionan con el fin de solucionar los problemas del orbe, toda vez que, un estudio sistemático del sistema internacional -en el que se adopte un enfoque responsable de los asuntos globales- redundaría en la explicación de un modelo ordenado e inteligible. En otras palabras, la “teoría se convierte en una herramienta intelectual que nos ayuda a organizar nuestro conocimiento, formular preguntas significativas y guiar la formulación de prioridades en la investigación”³⁹.

En este sentido, se impone al investigador la necesidad de proveer un modelo conceptual basado –únicamente- en la visión que cada teoría aporta al desarrollo de la *cooperación internacional*; tal cual se expresó Ole Holsti⁴⁰: “las teorías de las RRI actúan como un par de anteojos de color, permitiéndole al observador ver sólo los eventos relevantes a cada teoría”, el análisis de cada concepción teórica nos permitirá explorar la perspectiva de cada una con respecto a la *cooperación internacional*, sus principales debates y efectos en torno a ella.

Resulta pertinente, considerar el concepto aportado por el Diccionario la Real Academia Española sobre cooperar, a saber: “Obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin”⁴¹, con el ánimo de tener en mente –además, de lo expuesto con anterioridad-, una idea general del tema en cuestión. Sin embargo, al trasladar esta definición al plano internacional, es preciso tener presente los actores

³⁸ Entendida como "las ' relaciones concretas que tienen lugar a través de las fronteras nacionales; o como el 'cuerpo, 'de conocimientos que tenemos sobre tales relaciones: en cualquier momento dado". DUNN, Frederick S., "The Scope of International Relations", World Politics I, 1942, P. 142.

³⁹ Tomado de “Enfoques Teóricos de las Relaciones Internacionales”, rescatado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/03.pdf> el día 13 de Marzo de 2014 a la 01:47 p.m.

⁴⁰ ANINAT, Augusto, en artículo Evolución de las Teorías de las Relaciones Internacionales, tomado de <http://augustoininat.files.wordpress.com/2009/05/las-teorias-de-la-interpretacion-de-las-relaciones-internacionales.pdf>

⁴¹ Diccionario Real Academia Española, tomado de <http://lema.rae.es/drae/?val=Cooperar> el día 2 de Marzo de 2014.

involucrados en esta dinámica, sean estos Estados, organismos internacionales, entre otros; además del fin perseguido.

En términos conceptuales, las grandes escuelas de las relaciones internacionales que abordan el tema de la *cooperación internacional*, propician un debate teórico que trasciende los intereses particulares e institucionales más comunes del objeto de estudio; es decir, los propósitos y motivaciones en que los cooperantes han sustentado sus acciones de cooperación con el exterior, han sido consideradas desde las teorías de las relaciones internacionales.

Es así que, las teorías tradicionales que han surgido en las relaciones internacionales, conservan vigencia y cuadros representativos de renombre y preclara inteligencia; primero la concepción realista con Hans Morgenthau y con Henry Kissinger como representante de esta corriente en la práctica política de las relaciones internacionales; luego el idealismo expuesto por Woodrow Wilson, incluyendo el enfoque marxista concebido por Marx. De igual manera, las teorías contemporáneas del Neoinstitucionalismo y el Globalismo han emprendido un estudio sistemático de tan importante tema, insertándose dentro de las nuevas tendencias teóricas caracterizadas por los pensamientos tradicionales que ayudan a interpretar mejor el fenómeno de la cooperación internacional.

1.2.1. Realismo

El realismo se ha constituido como el fundamento dominante en la historia de las relaciones internacionales, más aun lo que se llama el paradigma tradicional del sistema internacional encuentra su expresión en los estudios de Morgenthau, quien explicaba el comportamiento del estado-nación sobre la base del interés nacional; además sostuvo la postura de que “el poder es el principio fundamental

sobre el que giran las acciones de los Estados”⁴²; es decir, el poder es un fin en sí mismo y cada Estado –como unidad de análisis- busca maximizarlo. Entre tanto, las entidades organizadas en territorios, es decir los Estados, son los agentes más importantes de esta concepción, los cuales buscan “el poder y calculan sus intereses en función de éste, y tienden a crear alianzas en situaciones de conflicto”⁴³.

El enfoque estatocéntrico que prevalece en la concepción realista, centra su atención en las capacidades que tienen los Estados -como ‘superpoderosos’- en el escenario internacional y sus relaciones con otros Estados, dentro de un mundo caracterizado por la anarquía, razón por la cual compiten por una supervivencia que sólo garantiza el poder militar. Esta concepción del mundo “concibe las relaciones internacionales como una lucha por el poder y la seguridad entre comunidades políticas diferentes, primordialmente naciones-estados”⁴⁴. La necesidad de maximizar la seguridad estatal, genera inseguridad en naciones vecinas que a su vez, buscan mayor seguridad; presentándose un escenario inestable solucionado irremediablemente por un balance de poder, que constituye en últimas, un patrón de comportamiento de Estados que refleja el desarrollo de cada Estado, como protagonista en el escenario internacional.

Se puede considerar que para Morgenthau la *cooperación* no es más que una herramienta de los Estados para proteger su interés nacional, maximizar su poder nacional y obtener el equilibrio de poder esperado; lo cual, evidencia que siempre va existir un interés sobre todas las acciones del Estado. Igualmente, afirma “las más importantes manifestaciones de equilibrio de poder se encuentran,

⁴² MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power of Peace*, Editorial Mc Graw Grill, Séptima Edición, New York, 1993.

⁴³ JIMENEZ, Claudia, *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*, Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, Vol. 2, Núm. 3, PP. 115 - 147, P. 117, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México, 2003.

⁴⁴ GALEANO, Héctor, *Resolución de Conflicto Internacionales*, Editorial Universitaria de la Costa - Educosta, Primera Edición, P. 26, Colombia, 2009.

históricamente, no en el equilibrio de dos naciones aisladas, sino en las relaciones entre una nación o una alianza de naciones con otra alianza”⁴⁵.

Al respecto, Max Weber explica: “toda estructura política naturalmente prefiere tener vecinos débiles antes que fuertes”⁴⁶, toda vez que, mediante el ejercicio de poder, se determinará el dominio de un Estado sobre otro. Según la concepción weberiana, la posición que cada nación ocupe dentro del sistema internacional dependerá, en últimas, del poder que cada Estado pueda ejercer, en materia militar y política, para imponer sus intereses a otros Estados. Igualmente, el realismo sostiene lo mismo en el sentido de que “el reino de la política es el más poderoso, los demás ámbitos se tienen que adecuar a sus designios”⁴⁷, es decir, el poder es visto como un determinante en el comportamiento internacional, pues son los atributos de poder de cada Estado, los elementos cruciales en la capacidad que tiene una nación de influir en el comportamiento de otra.

En este orden de ideas, el realismo “explica la realidad internacional a partir del interés primario de los Estados, de maximizar su supervivencia, seguridad o poder, tanto a partir del objetivo final de la dominación de otras naciones, o de las características de la estructura en la cual están insertos”⁴⁸. De la cita se puede inferir claramente que, desde una perspectiva realista, la política exterior de cada Estado, está enfocada a obtener el poder para influir en otros Estados a su favor, consiguiendo aumentar sus beneficios e influencias, mantener un *status quo* favorable y conseguir la *cooperación* de otros países para alcanzar sus fines.

En este contexto, y teniendo en mente el objetivo primordial de la maximización del poder, resulta imposible la armonía de intereses entre Estados, reconociendo

⁴⁵ AA.VV., *Apuntes para el Seminario de Cooperación Internacional*, Universidad de las Américas, A.C., PP. 1 – 42, P. 3, Ciudad de México, 2007.

⁴⁶ WEBER, Max, *Economía y Sociedad, Esbozo de Sociología Comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

⁴⁷ JIMENES, Ob. Cit., P. 118.

⁴⁸ PAUSELLI, Gino, *Teorías de Relaciones Internacionales y la Explicación de la Ayuda Externa*, Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies Volumen 2, Número 1, PP. 72 – 92, P. 9, Argentina, 2013.

como características inherentes al sistema internacional el conflicto y la anarquía. Es precisamente el principio epistemológico de un sistema anárquico que carece de una cabeza sólida de poder -en el que cada actor es soberano- donde los conflictos surgen como choque de intereses entre los mismos, volviéndose “muy difícil la *cooperación* entre entidades, porque lo que hay es un sistema de autoayuda, denominado *selfhelp*, que parte de la autonomía estatal en su actuación en la escena mundial”⁴⁹. Es así, como el fenómeno de la *cooperación internacional* es poco optimista dentro de este primer paradigma, toda vez que enmarca las relaciones internacionales en una guerra de intereses que refleja poder entre Estados y en la búsqueda insaciable de la seguridad nacional. O lo que es lo mismo en palabras de Pearson: “los realistas se enfocan en la estrategia militar, en los elementos de poder nacional y en la naturaleza del interés nacional más que en el Derecho y en las Organizaciones Internacionales”⁵⁰.

Lo anterior, supone entonces que la *cooperación internacional* es posible sólo si se considera la esencia de esta, a saber ‘unir fuerzas en torno a un objetivo’, lo cual conlleva a la creación de alianzas. Es decir, el comportamiento egoísta de los Estados y la naturaleza anárquica del sistema internacional, deriva en una lucha de poder, lo cual supone un ambiente hostil y bélico; es precisamente en dicha lucha, donde se llega a reconocer cuán difícil es lograr tales objetivos de manera individual; por lo tanto, se debe recurrir al trabajo conjunto. No obstante, es válido aclarar que la *cooperación internacional* como es considerada hoy día, dada en términos de solidaridad, equidad, interés mutuo y sostenibilidad -destacada por el papel protagónico de organismos supranacionales- resulta poco viable en esta corriente teórica.

Es importante señalar que, los realistas en sus postulados destacan uno de los principales motivantes de la *cooperación internacional* “el interés nacional”; representado en la necesidad identificada por cada Estado, y convirtiéndose a su

⁴⁹ JIMENEZ, Ob. Cit., P. 122

⁵⁰ PEARSON, Frederick, y ROCHESTER, Martín, *Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI*, Editorial Mc Graw Hill, Colombia, P. 29, 2000.

vez, en el objetivo a alcanzar a través del trabajo cooperante con otros actores del sistema. Dicho interés nacional, varía dependiendo de la realidad del sistema y por ende, la noción de *cooperación internacional* también. En el caso de los realistas, estos afirman que los intereses perseguidos por los Estados son impulsados por sus ansias de poder y deseo de dominar dentro del sistema; por lo tanto, las guerras y los conflictos son inevitables, siendo las alianzas estratégicas y militares la única forma de cooperación posible. Es por ello, que contemplar la *cooperación* desde la óptica realista, bajo los criterios que en la actualidad la promueven se hace nulo.

1.2.2. Idealismo

La perspectiva idealista consagra sus orígenes con un debate ideológico en contra de los postulados realistas; toda vez que se aleja de éste, en la existencia potencial y/ o real de una “armonía de interés, y que se puede alcanzar a través de marcos institucionales o normativos apropiados”⁵¹. Esta afirmación de una armonía natural de intereses, de acuerdo con la cual los intereses de los Estados son más complementarios que antagónicos, evidencia el enfoque idealista de que, la política es el arte del buen gobierno, ya que al igual que los individuos son buenos y racionales, del mismo modo los Estados pueden comportarse entre sí de una forma racional y moral. En resumen, manifiestan una “visión optimista de la naturaleza humana y de la posibilidad de solución pacífica de los conflictos políticos”⁵².

⁵¹ GALEANO, Ob. Cit., P. 27.

⁵² *Concepciones Teóricas de las Relaciones Internacionales*, tomado de <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/Intro-Relaciones/04.pdf> el día 17 de Marzo de 2014 a las 5:45 p.m.

Retomando el pensamiento de Galeano⁵³, la teoría idealista planteada principalmente por Woodrow Wilson, enfatiza la necesidad de transformar el sistema del estado-nación a través del derecho internacional y la organización; precisando la creación de sistemas normativos que establezcan normas de comportamiento que se conviertan -más tarde o más temprano- en la base del comportamiento internacional; con todo, esta construcción de estructuras institucionales busca –en últimas- “contener a los Estados que de una u otra manera, pusieran en riesgo el orden internacional”⁵⁴.

Con esto en mente, tras finalizar la Primera Guerra Mundial la corriente idealista se direccionó a la construcción de un nuevo orden global, manejado por una organización internacional capaz de controlar la anarquía del sistema. Esto, teniendo presente la posición de Del Arenal al afirmar: “...el idealismo partía de la consideración de que las relaciones internacionales están en estado de naturaleza, de anarquía internacional, por lo que sus proyectos se dirigen a una superación de la misma sobre la base de la conclusión de un contrato social a nivel internacional, que ordene esas relaciones”⁵⁵.

Este idealismo wilsoniano del Siglo XX - defendido por Rousseau- promulgó un entorno político capaz de transformarse por el desarrollo de nuevas instituciones, tales como la Liga de las Naciones, la cual partía del establecimiento de principios de cooperación y armonía entre Estados; es decir, un sistema internacional basado en gobiernos representativos con una armonía de intereses en la paz, necesariamente sería un mundo pacífico. Sin embargo, con el avance de la Segunda Guerra Mundial la realidad internacional se alejaba de los postulados idealistas, desdibujándose la solidez del argumento de la armonía de intereses que prevalecía en el sistema internacional. O como bien escribió E. H. Carr: “el

⁵³ GALEANO, Ob. Cit. P. 27.

⁵⁴ JIMENES, Ob. Cit., P. 119.

⁵⁵ ARENAL, Celestino del, Introducción a las Relaciones Internacionales, Editorial Tecnos, Madrid, 1990, P. 102.

significado último de la moderna crisis internacionales el colapso de la total estructura del utopismo basado en el concepto de la armonía de intereses”⁵⁶.

Lejos de este panorama, y desde sus fundamentos más sólidos basados en la armonía de intereses, la escuela idealista acoge la *cooperación internacional*, en la medida en que los actores internacionales se sometan a un Estado de Derecho, que limite sus acciones para lograr el bienestar de la sociedad mundial. Es así, como la corriente idealista estima que la “interdependencia lleva a la cooperación y a la paz”⁵⁷, resaltando la importancia de la constitución de mecanismos de cooperación en el globo, que mitiguen los efectos de la anarquía internacional y disipe los conflictos entre naciones. Como nota distintiva, mientras para los realistas la anarquía del sistema internacional constituye el principal obstáculo para la colaboración entre Estados, para los idealistas representa el motivo primordial, por el cual, los Estados deben unir fuerzas y buscar soluciones al mismo.

Con todo, la perspectiva idealista tipifica la *cooperación internacional* dentro de los instrumentos idóneos para la consecución y sostenimiento de la paz mundial, mediante la unión de voluntades recíprocas y el establecimiento de organizaciones. Destacándose, el multilateralismo bajo marcos normativos, promovido desde el seno de organismos gubernamentales, donde es posible la consecución de objetivos comunes. Además, reconoce el proceso de interdependencia política y económica en el que está inmerso el sistema internacional, que genera un vertiginoso crecimiento de la demanda por la cooperación.

⁵⁶ JIMENEZ, Ob. Cit., P. 121.

⁵⁷ JIMENEZ, Ob. Cit., P. 122.

1.2.3. Marxismo

Si existe una vertiente teórica que siente una postura en contra del fenómeno en cuestión, es la corriente marxista; toda vez que desde el punto de las relaciones internacionales, resulta inaceptable el modelo estatocéntrico de la política mundial; instaurando una visión propia, a saber: el materialismo histórico, mediante el cual ha buscado aseverar el Estado no es más, que una unidad de clase que representa los intereses de la clase dominante; y por tanto, el sistema adopta una naturaleza conflictiva, por la lucha de clases.

En este orden de ideas, la escuela marxista aborda el ámbito de los sujetos en función de una sociedad organizada en clases; es decir, el sujeto no es el Estado, ni el individuo, ni el régimen internacional sino la sociedad cuya composición es definida por el interés cognitivo de cada aproximación. Según esto, la postura del Estado como actor secundario en el sistema internacional, erige a la clase social como el protagonista de las relaciones internacionales, relegando a los Estados a representar instituciones al servicio de la burguesía; es decir, instrumentos de la clase social dominante.

Es de resaltar entonces, como de este paradigma se desprende su mayor vertiente, a saber la teoría de la dependencia; la cual, mediante el modelo centro-periferia promulga las relaciones de desigualdad entre los Estados, es decir, "...la teoría de la dependencia como subordinación se origina durante los años setenta como una escuela de pensamiento estructural-globalista, cuyo objeto era explicar la brecha entre las naciones ricas y pobres del mundo. Se desarrolló en gran medida a través de analistas latinoamericanos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)"⁵⁸.

Es precisamente, esta división del sistema internacional en un centro y una periferia la que cuestiona el alcance de los procesos de *cooperación internacional*,

⁵⁸ JIMENEZ, Ob. Cit., P. 129.

ya que afirma la existencia de un escenario mundial desigual en el que la cooperación otorgará mayores beneficios a los países hegemónicos o del centro. En palabras de Dougherty y Pfaltzgraff en su obra célebre, “En opinión de los teóricos de la dependencia la relación entre el “centro y la “periferia”, lejos de ser una relación de cooperación de intereses mutuos, connota la subordinación del último al primero y su explotación por parte de aquél”⁵⁹.

Con todo, se puede inferir que un enfoque marxista de las relaciones internacionales considera que la *cooperación* como una herramienta a través de la cual, los países del centro –también considerados industrializados- promueven, desarrollan y perpetúan las relaciones de dependencia de los países de la periferia –o subdesarrollados- en los cuales existe inestabilidad política, inflación, condiciones comerciales desfavorables, entre otras; lo cual, evidentemente sujetará y condicionará el desarrollo de estos a sus intereses económicos y políticos.

Como se ha podido apreciar, el pensamiento marxista, desplaza el protagonismo del Estado y centra su análisis en nuevos tópicos, como la desigualdad económica y social que existe entre los Estados. Es por ello, que su postura frente a la colaboración entre países es poco favorable, al considerar que ésta, sólo beneficiará a una de las partes –los Estados que ostentan de un mejor nivel de desarrollo-. Sin embargo, logra que los Estados cambien la tradicional forma de cooperación, la conocida como “Norte-Sur”, y contemplen nuevas modalidades dadas entre sus similares o “sur-sur”. Lo anterior, evidencia una evolución de la *cooperación internacional* no sólo en sus modalidades, sino también en los temas de interés nacional. Además, dinamizó la oferta de *cooperación internacional*, debido –principalmente- a los Estados de menor desarrollo, los cuales pasaron de ser los tradicionales receptores de cooperación a ser donantes también.

⁵⁹ DOUGHERTY, James, y PFALTZGRAFF, Robert, *Teoría en Pugna de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2da. Edición, 1993, P. 261.

Una vez esbozada la *cooperación internacional* entre los Estados, desde el punto de vista de los grandes paradigmas de las relaciones internacionales, menester es, explicar las corrientes que han generado un mayor aporte científico a la explicación del desarrollo de la cooperación, y que subrayan la importancia de las instituciones en los procesos de intercambio en el escenario internacional y la forma en que éstas se construyen, así como sus identidades e intereses. Dentro de estas vertientes encontramos las tendencias teóricas contemporáneas, tales como el Neoinstitucionalismo y el Globalismo; las cuales tienen un origen interparadigmático, es decir, se fundamentan en las concepciones tradicionales para explicar de manera más acertada el fenómeno de la *cooperación*.

1.2.4. Neoinstitucionalismo

Es de crucial importancia abordar este tópico, teniendo presente que la relevancia de las instituciones –sea cual fuere su perspectiva- estriba en que “conforman el principal medio para estructurar los sistemas políticos, las prácticas políticas, reglas, conductas, normas, rutinas, códigos y procesos de socialización, participación en interacción social y política”⁶⁰.

Con esto en mente, otorgarle protagonismo a la institucionalización como parte esencial en un examen de la realidad mundial, le concede a las relaciones internacionales una perspectiva de análisis multidisciplinario; toda vez que, la concepción neoinstitucionalista intenta “explicar el Estado a través de la comprensión de la naturaleza del sistema internacional; reafirmar la idea de que las instituciones y las estructuras pueden cambiar como consecuencia de la acción

⁶⁰ RIVAS, José Antonio, *El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones*, Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Número 9, Colombia, 2003, PP. 37 – 46, P. 37.

humana, y por tanto los procesos generados ejercerían profundos efectos en el comportamiento del Estado; y por último, introducir el papel de la cultura, como elemento importante en la formación de identidades individuales y sociales”⁶¹.

Es notorio en el análisis de esta nueva tendencia teórica, como el Estado se erige –nuevamente- como el núcleo de la política internacional, y a su vez, entiende a las instituciones como fuerzas estabilizadoras y constringentes, capaces de definir el comportamiento de los actores frente a su medio social. Partiendo de esta idea, los Estados son considerados como los agentes principales del panorama mundial, actores racionales y unitarios que contemplan la *cooperación* estatal y de las instituciones, como el medio idóneo para superar la anarquía internacional. Hasta este punto, la premisa idealista de la búsqueda de poder no encuentra solidez, pues el enfoque institucionalista define ese interés bajo diversas condiciones sistémicas, más que constituirse en el interés principal de cada Estado.

Entre tanto, la premisa del Estado como actor protagónico del sistema no restringe al investigador de realizar un análisis más nutrido, toda vez que, esta corriente también alberga a los agentes no estatales, es decir, a las organizaciones internacionales como entidades promotoras de la *cooperación internacional*, encargadas de actuar como “coordinadores en la canalización de recursos externos y promotoras del bienestar a nivel internacional”⁶²; es decir, la *cooperación* resulta de esfuerzos mancomunados entre actores estatales y no estatales, destinados a promover el bienestar general y establecer lazos de solidaridad internacional, que trasciendan las fronteras del Estado.

Como se mencionaba anteriormente, la relevancia de las instituciones, entendida como el “conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones

⁶¹ AYALA, José, *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, Fondo de Cultura de México, México, 1999, P. 43.

⁶² LÓPEZ SASTRE, Francisco, Ob. Cit. P. 7.

económicas, políticas y sociales de individuos y grupos sociales”⁶³, radica en la importancia de éstas en la acción estatal y la capacidad que tienen de influir en sus decisiones. Sin embargo, no podemos dejar de lado, la relativa influencia que ejerce un Estado en la configuración de esas instituciones, toda vez que, una presión en la consecución de intereses estatales, puede repercutir en la formulación de las políticas de las organizaciones internacionales. El mayor exponente de esta corriente Robert Keohane aporta mayores postulados sobre el efecto de las instituciones en los objetivos de los Estados, el afirma: “...las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los gobiernos. En especial, se pueden entender los modelos de cooperación y discordia sólo en el contexto de las instituciones que ayudan a definir el sentido y la importancia de la acción del Estado”⁶⁴.

El neoinstitucionalismo internacional alude la existencia de patrones de comportamientos globales de naturaleza cooperativa, toda vez que, las instituciones formalmente constituidas generan un ambiente de participación y coordinación, en la que los agentes estatales encuentran un incentivo en la toma de decisiones colectivas. Entre tanto, hacemos eco de las palabras expuestas por Claudia Jiménez, en las cuales esboza que “la cooperación se funda en la complementariedad de intereses entre los agentes internos y externos que intervienen en ésta. La condición para lograr esta base es que las partes cooperante manifiesten sus intereses, pues nada conspira más en contra de este requisito que la falta de “sinceridad” o de transparencia en la mutua información de las partes”, es decir, la *cooperación* se convierte en un proceso que se lleva a cabo entre dos o más partes mediante el mutuo acuerdo, que busca la consecución de metas en común, así el fenómeno cooperativo va más allá de una simple transferencia comercial, involucrando valores y cultura en el intercambio.

⁶³ JIMENEZ, Ob. Cit. P. 135.

⁶⁴ KEOHANE, Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre Teorías de las Relaciones Internacionales*, Colección de Estudios Internacionales, Chile, 1993, P. 14.

1.2.5. Globalismo

La estructura conceptual del término “globalización” impone un sinnúmero de pilares axiomáticos que, implica que este amplio proceso se despliega –con todo vigor- en el mundo contemporáneo; razón de sobra para emprender este planteamiento teórico del enfoque *globalista* desde la perspectiva de un fenómeno objetivo de larga duración, que se ha venido desarrollando a través de diferentes facetas hasta llegar a la etapa actual.

Las dificultades terminológicas se presentan cuando se expone la globalización como un término dotado de personalidad⁶⁵, a saber: ‘La globalización está causando desigualdades’; por lo tanto, partiremos en este estudio, de que la globalización no es un agente, sino un proceso evolutivo o un desarrollo histórico, que hace referencia al período de tiempo en el que transcurren una serie de acontecimientos históricos que, por sus características, se considera que comparten el mismo conjunto de causas. Para tal efecto, resulta importante apuntar la definición formulada por Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, para quienes “es un proceso (o una serie de procesos) que engloba una transformación en la organización espacial de las relaciones y las transacciones sociales, evaluada en función de su alcance, intensidad, velocidad y repercusión, y que genera flujos y redes transcontinentales e interregionales de actividad, interacción y del ejercicio del poder”⁶⁶.

Desde esta perspectiva, la globalización como concepción de las relaciones internacionales constituye un fenómeno reciente, que se remonta a los albores de los setenta, en directa relación, por un lado, con la revolución en el campo de la

⁶⁵ PALOMO, Aleksandro, *Apuntes Teóricos para el Estudio de la Globalización desde la Perspectiva de las Relaciones Internacionales*, CONfines relación. internaci. ciencia política [online]. 2012, vol.8, n.16 [citado 2014-03-26], pp. 69 – 109, Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187035692012000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 1870-3569.

⁶⁶ HELD, David, MCGREW, Anthony, GOLDBLATT, David, y PERRATON, Anthony, *Transformaciones globales. Política, Economía y Cultura*, México, Oxford Univ. Press, 2003, P. 49.

información y la comunicación que se inicia en esos momentos y, por otro, con la transformación fundamental que experimenta a partir de los años setenta el sistema capitalista mundial. Estas condiciones producidas prácticamente en un mismo momento histórico, resultan íntimamente unidas en la dinámica de la globalización; ante lo cual los postulados de Beck encuentran fundamento al destacar que:

“La globalización significa dos cosas: se abre un nuevo juego en el que las reglas y los conceptos fundamentales del antiguo ya no son reales, aunque aún haya quien siga jugándolo. En cualquier caso, el antiguo juego, que tiene muchos nombres (como, por ejemplo, “Estado nacional”, “sociedad industrial nacional”, “capitalismo nacional”, o también “Estado del bienestar nacional”), ya no es posible solo. (...) Con la globalización, no obstante, surgen un espacio y un marco de acción nuevos: la política se deslimita y desestataliza. La consecuencia es que aparecen jugadores adicionales, nuevos papeles, nuevos recursos, reglas desconocidas, contradicciones y conflictos nuevos⁶⁷.”

Por consiguiente, el fenómeno de la globalización propone un escenario internacional interconectado, sin límites y sin barreras para todo tipo de relación económica, política y/o social entre Estados, la ciudadanía global y los actores no gubernamentales. Representado –principalmente-, con la caída del muro de Berlín a finales del siglo XX, el símbolo del triunfo capitalista sobre el comunismo, luego de un enfrentamiento de aproximadamente cinco décadas, entre Estados Unidos –líder del capitalismo- y la extinta Unión soviética –líder comunista-, en un período conocido como la ‘Guerra Fría’. Con esto, se daba paso a un nuevo orden mundial, caracterizado por la apertura económica⁶⁸, que buscaba la conformación de un mercado global e impulsaba la integración y la cooperación entre naciones,

⁶⁷ BECK, Ulrich, *Poder y Contrapoder en la Era Global. La Nueva Economía Política Mundial*, Barcelona, Editorial Paidós, 2004, P. 27.

⁶⁸ Corresponde a un proceso económico que, somete a los Estados a suprimir paulatinamente, las barreras arancelarias, el control y la intervención estatal en el mercado, en aras de impulsar el comercio internacional, e incentivar la inversión extranjera.

a través de la creación de acuerdos y tratados comerciales, y la conformación de bloques regionales. Menester es entonces, hacer alusión a la definición ofrecida por Carlos Angarita Calle, quien propone que la *globalización* es:

“El proceso de carácter universal que conduce a las economías nacionales a integrarse con las demás, en búsqueda de nuevas oportunidades de negocios, de inversiones y de crecimiento, basadas en el desmonte de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, la eliminación de las limitaciones a la inversión externa, a los flujos de capitales y al libre tránsito de bienes, servicios, capitales y personas”⁶⁹.

Sin lugar a dudas, la visión globalista logró colocar bajo la lupa de los internacionalistas y académicos nuevas temáticas, que poco a poco tomaban fuerza a nivel mundial; siendo estas, de tipo económico, cultural, ambiental, geopolítico, entre otros. Por lo tanto, la globalización no está determinada –únicamente- por el desarrollo de las relaciones entre Estados, las cuales están directamente ligadas a la lógica estatal y responde a una dinámica creciente de interdependencia. Lo que evidencia que esta perspectiva teórica, va en contra vía al modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales, en cuanto el Estado no refleja la realidad mundial. Más bien afirma, que son las “relaciones transnacionales las que configuran el sistema internacional, o, sin negar el rol central del Estado en la política internacional, debe considerárselas importantes en el estudio de las relaciones internacionales”⁷⁰.

Lo expuesto anteriormente, indica que la globalización “interpreta las relaciones internacionales en términos más complejos y consistentes, no solo en situaciones de guerra y paz, sino también en materias propias del bienestar económico y social, y que abarcan –no solamente- los gobiernos nacionales, sino las

⁶⁹ ANGARITA-CALLE, Carlos Hugo. *Las relaciones económicas internacionales: un enfoque teórico*. Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 13, No. 1, 261-298. Enero-junio 2008. Pág. 294. Tomado de <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a09> el día 26 de Marzo de 2014 a las 10:34 p.m.

⁷⁰ ARENAL, Ob. Cit., P. 45.

corporaciones multinacionales y otros actores no estatales, todos los cuales se encuentran dentro de una gran red”⁷¹. Válido es entonces, explicar el concepto de Interdependencia compleja, el cual nace dentro de este paradigma y es definido por Keohane y Nye como “todas las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países” [...] “Esta interdependencia compleja está marcada por el juego conjunto de las relaciones diplomático–estratégicas y de las relaciones económico-internacionales”⁷².

La tendencia contemporánea del globalismo, demuestra una transcendencia evidente como fenómeno capaz de realizar con éxito procesos tales como la *cooperación internacional*, direccionada a propender por intereses comunes que benefician a toda la humanidad. En este nuevo escenario internacional, el papel de actores relevantes lo cumplen aquellas entidades que asumen un papel activo en esta discusión, o alternatively con sus propias decisiones, influyen en los escenarios. Se trata de un “entorno de múltiples actores, frente al cual las relaciones diplomáticas, los canales comerciales convencionales y la *cooperación internacional* deben adaptarse a fin de reconocer sus nuevos espacios y posibilidades de acción, y a la vez reconstruir sus mapas de potenciales alianzas, oportunidades y amenazas”⁷³.

En definitiva, estas disímiles aproximaciones, dejan al descubierto la diversas concepciones teóricas que existen en el campo, en torno al papel de la *cooperación internacional*; por un lado, es vista como una herramienta de maximización del poder e injerencia política, y por el otro, es concebida como un espacio de convergencia de intereses, de promoción de la estabilidad y la

⁷¹ PEARSON, Frederic S. y ROCHESTER, J. Martin. “Relaciones Internacionales: Situación global en el Siglo XXI”. Ed. Mc Graw Hill, Colombia. 2000. Pág.30.

⁷² KEOHANE, R., & NYE, J. Power and interdependence in the information age. Foreign Affairs, 77.1998. Pág.81, recuperado de <http://www.foreignaffairs.com/articles/54395/robert-o-keohane-and-joseph-s-nye-jr/power-and-interdependence-in-the-information-age> el día 26 de Marzo a las 8:43 p.m.,

⁷³ MAGGUI, Claudio, *La Cooperación Económica Alemana y América Latina: Entre la Fragmentación y la Rearticulación*, recuperado de <http://www.meso-nrw.de/cooperacion.pdf> el día 26 de Marzo de 2014 a las 10:34 p.m.

certidumbre en el sistema internacional. Aunque estas visiones no son excluyentes, ya que los espacios de convergencia pueden ser utilizados como estrategias de injerencia política, sí tienen matices orientados de manera diferente, el primero hacia la implementación de políticas de poder, y el segundo hacia el afianzamiento de estructuras institucionalizadas de cooperación.

2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL. PANORAMA NACIONAL Y REALIDAD DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

“No hay mejor prueba del progreso de la civilización que el progreso del poder de cooperación”.

John Stuart Mill

Con todo, después de un bosquejo conceptual sobre *cooperación internacional*, que pretendía una comprensión generalizada acerca el tema; los autores se enfrentan a otro reto: presentar el panorama del Estado colombiano referido a *cooperación*, con el fin de ahondar posteriormente, en el estudio del departamento del Atlántico. Para lograr con el cometido, se expone una radiografía histórica que expone el diagnóstico general de la dinámica nacional en *cooperación*, su gestión administrativa, y su avance en estructuras y procedimientos organizacionales que permiten responder a esta tendencia.

2.1. Contexto de la Cooperación Internacional en Colombia. Origen, Políticas y Actores.

Como hemos podido observar, las relaciones de *cooperación internacional* tienen efecto en el actuar de los Estados, regiones, entes territoriales locales, y organismos internacionales, en su papel de sujeto jurídico de Derecho Internacional. En este sentido, el marco normativo que las regula comprende desde los principios del Derecho Internacional hasta la normatividad del ordenamiento jurídico de cada Estado u organización privada.

En este marco de ideas descrito, cabe cuestionarse, cuál es el estado de la *cooperación internacional* en Colombia, en el entendido que la realidad nacional es diferente en cada país, por lo cual se trata en lo posible de definir una estructura general que permita acrecentar el papel de los esfuerzos institucionales por fomentar la *cooperación*.

Para tal fin, se abordará el contexto general de *cooperación internacional* a nivel nacional desde el ámbito institucional, haciendo énfasis en los principales ejes que sustentan la gestión de los recursos externos. Seguidamente, se analizará la estructura institucional de orden nacional encargada de la *cooperación* describiendo sus funciones y alcances, y actores que inciden en el tema en cuestión.

2.1.1. Reseña histórica.

Es un hecho notorio que, en el contexto mundial las relaciones de cooperación encuentran su mayor trascendencia a partir de la segunda mitad del Siglo XX, con la implementación del Plan Marshall. Muchos autores sostienen que con las tareas de reconstrucción del postconflicto, se logra concebir el más alto nivel de la *cooperación internacional*⁷⁴.

Paralelo a este desarrollo histórico, se implementan los primeros procesos de cooperación en Colombia, con la puesta en marcha de la creación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en 1949 seguido de la misión del Consejo Económico para América Latina (CEPAL) que tuvo lugar en 1952; estos proyectos sirvieron de fundamento en la institucionalización de la *cooperación internacional* en Colombia, ya que a partir de sus aportes se crearon

⁷⁴ OTÁLORA, Lady, y ROUVINSKI, Vladimir, *Cooperación Internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: Un Estudio de Percepciones*, Universidad ICESI, Editorial Elsevier España, Colombia, 2013, PP. 17 – 25, P. 19.

el Consejo de Política Económica, el Consejo Nacional de Política Económica, y en 1958 el Departamento Nacional de Planeación. Este último, asumió la función de coordinación de la asistencia técnica brindada por donantes internacionales.

Gracias a estos esfuerzos institucionales, Colombia se convierte en un actor activo, llegando a formar parte –junto con otros países de América Latina- del programa estadounidense Alianza para el Progreso, mediante se le asignaron recursos que fueron orientados –principalmente- a reformas macroeconómicas y al refuerzo de comportamientos democráticos.

Con todo, las próximas décadas -60's, 70's y 80's- constituyeron para nuestro país un avance en temas cooperativos, representados en la adquisición de recursos provenientes de *cooperación técnica*. Más adelante y dadas las transformaciones en la esfera mundial, la *cooperación internacional para el desarrollo* se caracteriza por la inserción de factores como el nivel de desarrollo del país, su ubicación geográfica, la deuda externa acumulada, entre otros; los cuales son relevantes en la dinámica de las relaciones de cooperación y causan impacto en la *cooperación internacional* en Colombia. Ya para 1990, Colombia es considerado como un país de desarrollo medio, categoría que disminuyó su importancia relativa como país receptor de cooperación; sin embargo, fue la organización de la institucionalidad estatal en el ámbito nacional sumado a la filosofía del gobierno de turno -según la cual, la *cooperación internacional* es clave para el éxito de varios programas y no sólo una fuente de financiación de estos proyectos- lo que logró mantener una dinámica activa en término cooperativos.

Es así, como en 1995 se afianza la Política Nacional de *Cooperación Internacional*, mediante la elaboración del documento CONPES, por medio del cual se haría la consecución de recursos internacionales, y se “fortalecer[ía] la cooperación internacional y mejorar[ía] su coordinación mediante la creación en 1996 de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI), como

coordinadora de la *cooperación internacional*⁷⁵. Esta entidad se creó “como la entidad de orden nacional encargada de las funciones de coordinar, administrar, asesorar y promover la *cooperación internacional técnica y financiera* no reembolsable, que recibe y otorga Colombia bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo”⁷⁶. Igualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores actuaría como entidad descentralizada al “definir y desarrollar la política internacional del país y articular las acciones de las entidades del Estado con respecto a las relaciones internacionales en los ámbitos político, económico, social y ambiental”⁷⁷.

Entre tanto, la creación de instituciones y el uso de estos instrumentos normativos y reglamentarios, mediante los cuales se establecieron y organizaron los mecanismos y modalidades para obtener cooperación oficial, no constituye fundamento sólido que evidencie un desarrollo en las dinámicas de cooperación impuestas a nivel nacional, ante lo cual, algunos autores afirman que: “la institucionalidad es aún incipiente pues existen muy pocas instancias de coordinación, débil conocimiento de los procedimientos y mecanismos para obtener ayuda, así como una baja capacidad técnica”⁷⁸.

Al respecto, podemos inferir la importancia que tienen los diferentes actores que intervienen en la *cooperación internacional*, toda vez que la influencia de sus percepciones demuestra cuán fortalecido están como actores no estatales dentro de la dinámica de cooperación en Colombia.

Más recientemente, con el Plan Nacional “*Hacia un Estado comunitario*” propuesto para el período 2002-2006, el Gobierno determinó adscribir la Agencia

⁷⁵ Ibis Ibídem.

⁷⁶ AA.VV., *La Cooperación Internacional en Colombia*. Documento de análisis N° 1, Centro de pensamiento Estratégico –CEPEI–, 2004, Recuperado el 22 de Marzo de 2014 de: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/Cooperacion_Colombia.pdf

⁷⁷ AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Bogotá, 2007.

⁷⁸ AA.VV., *La Cooperación Internacional en Colombia*. Documento de análisis N° 1, Ob. Cit., P. 4.

Colombiana de Cooperación Internacional –ACCI- al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPR-; este carácter sólido de la institucionalidad existente, brindó las condiciones necesarias para la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI) el cual tenía como propósito “responder a los cambios relacionados con la diversificación de los actores que tenían incidencia en los procesos de cooperación internacional”⁷⁹.

Sin embargo, en el 2005 en el marco del programa de renovación de la administración pública, y con el ánimo de lograr mayor efectividad en el gasto de las entidades adscritas a la Presidencia de la República, establecer sinergias y compartir procesos de soporte, se crea la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL, que cuenta con una Dirección misional en el tema y en la que se constituyeron las Subdirecciones de Ayuda Oficial al Desarrollo y Nuevas Fuentes de Cooperación. Así mismo se conformó el grupo de Direccionamiento Estratégico.

En los últimos años, la conformación de este Sistema Nacional de Cooperación Internacional estuvo encaminada a “integrar -con un esfuerzo de coordinación, consenso y articulación- a todos los actores políticos, técnicos y reguladores de la cooperación internacional del país”⁸⁰. En otras palabras, la nueva dinámica de la *cooperación internacional en Colombia* se direccionó a la diversificación de actores muy distintos en cuanto a los objetivos, los mecanismos, las fuentes y las modalidades de *cooperación internacional*. Dicho sistema, estaba diseñado para identificar las líneas centrales de actuación que incidirían en la articulación de la oferta y la demanda de *cooperación internacional*, partiendo de la consideración de los problemas actuales del sistema internacional. El Manual de Acceso a la Cooperación Internacional editado por la agencia, nos muestra un panorama de las instancias que conformarían el marco institucional de la *cooperación internacional* en Colombia, a saber:

⁷⁹ OTÁLORA, y ROUVINSKI, Ob. Cit., P. 19.

⁸⁰ AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Ob. Cit., P. 7.

- La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Las Oficinas de Cooperación Internacional.
- Las Organizaciones no Gubernamentales –ONG’s-.
- Y los Entes Territoriales⁸¹.

Hasta este punto, la inserción de políticas y programas que le interesan a nuestro país, han logrado definir la agenda de desarrollo que, con ligeras variaciones entre gobierno y gobierno, se ha mantenido constante. Es más, en 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico destaca a Colombia como el mayor receptor de cooperación internacional en toda América Latina, solo antecedido por Haití⁸². Sin embargo, a pesar del éxito en términos financieros, una parte significativa de los actores de la *cooperación internacional* no están conformes con cómo ha sido la *cooperación internacional* en el país.

2.1.2. Lineamientos para la gestión de la Cooperación Internacional en Colombia.

La importancia de un marco normativo de *cooperación internacional* radica en el establecimiento de un proceso de organización actual, que funcione como un ente orientador y coordinador de la gestión de la cooperación. Es por esto, que para el desarrollo de este tópico, las autoras estimen pertinente, tener presente las disposiciones jurídicas en las que se enmarca la *cooperación internacional* y la normatividad del ordenamiento jurídico en Colombia.

En Colombia, la mayor disposición normativa es la Constitución Política de Colombia, la cual contempla como uno de sus principios fundamentales el Artículo

⁸¹ Ibis Ibídem.

⁸² Citado por OTÁLORA, y ROUVINSKI, Ob. Cit., P. 20.

9º⁸³, en el que se reconoce la soberanía nacional y se procura la actuación dentro de los principios del Derecho Internacional; esta máxima fundamental significa ni más ni menos que nuestro país se acoge en un todo a los principios del derecho internacional que han sido aceptados.

Igualmente, en virtud del desarrollo de la Carta misma, su Artículo 226 dispone lo siguiente: “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”; es decir, que dentro de las disposiciones que regulan los aspectos concernientes a la *cooperación internacional en Colombia*, nuestra Carta Política consagra unos principios reguladores de las relaciones internacionales, y además dispone que dadas las necesidades, exigencias y oportunidades que plantea el concierto de las naciones, le corresponde al Estado asumir una posición activa frente a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Ahora bien, el ordenamiento jurídico interno ha sido concebido, con el propósito de ser armónico y coherente; en esta línea de pensamiento, el Ordenamiento Superior, faculta a las entidades territoriales a regirse dentro del precepto de la autonomía administrativa, lo que en últimas le permitirá a cada entidad, procurar la internacionalización; tanto es así, que más adelante la misma Constitución prescribe de manera detallada las competencias de la nación y de los diferentes departamentos⁸⁴.

⁸³ Constitución Política. Art. 9.- Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.
De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

⁸⁴ Constitución Política. Art. 1º.- Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Concordado con Art. 287 y 288.

Entonces, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011, en su Artículo 28 se establece claramente que “los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales”⁸⁵. En el Manual de Cooperación e Inversión de Medellín y su Área Metropolitana, se destaca que de la interpretación saludable de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial –LOOT- “se deduce una permisión del orden nacional para el relacionamiento internacional, y por lo tanto para la búsqueda y gestión de relaciones de cooperación. De esta manera entonces, por disposición constitucional y legal, las entidades territoriales tienen la absoluta potestad de buscar, fomentar y propiciar las relaciones de intercambio técnico, económico y de gestión del conocimiento, con personas jurídicas del orden internacional”⁸⁶. De suerte, que a las asambleas departamentales les corresponda la aprobación de ordenanzas que estructuren de manera eficiente la puesta en marcha de los diferentes proyectos de *cooperación internacional* en que participen.

2.1.3. Sistema Nacional De Cooperación Internacional –SNCI-

Además de las competencias constitucionales y el marco normativo descrito anteriormente, en Colombia como en otros países, se establece una estructura lógica del manejo de la *cooperación internacional* y de sus componentes, los cuales logran conformar el llamado *Sistema Nacional de Cooperación Internacional* –en adelante *SNCI*-. Es decir, el SNCI es “el mecanismo de

⁸⁵ AA.VV., *Manual de Cooperación Internacional Descentralizada*, Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, Quinta versión, 2012, P. 27.

⁸⁶ Ibis *Ibíd*em.

articulación de la cooperación pública y privada que recibe y otorga el país”⁸⁷. Con la creación de este sistema, el nuevo contexto de la *cooperación internacional* en Colombia, se caracterizó por la diversidad de percepciones de actores distintos, en cuanto a los objetivos, los mecanismos, las fuentes y las modalidades de cooperación. La siguiente gráfica, visualiza el comportamiento del SNCI:

Gráfica 2. Sistema Nacional de Cooperación Internacional.



Fuente: APC Colombia - Sitio web⁸⁸.

El SNCI tiene por objeto “lograr una mayor y mejor cooperación y coordinación entre la oferta y la demanda, de manera alineada a las prioridades nacionales y territoriales, y bajo los principios de apropiación, alineación, armonización, rendición mutua de cuentas y gestión orientada a resultados”⁸⁹. Su existencia, facilita la coordinación de esfuerzos provenientes de los agentes, tanto estatales como no estatales, cuya labor se centra en impulsar la *cooperación internacional* dentro y fuera de nuestro territorio; de esta forma, es posible una mayor comunicación entre los mismos y se promueve la descentralización.

⁸⁷ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1> rescatado el día 18 de marzo de 2014 a las 4:53 pm.

⁸⁸ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1> el día 19 de Marzo de 2014 a las 2:20 pm.

⁸⁹ Ibis Ibídem.

2.1.4. Agencia Presidencial De La Cooperación Internacional De Colombia -APC-.

Inicialmente, “la ACCI fue creada a mediados de la década de los noventa como un soporte fundamental de la organización del SNCI que permitiera canalizar y gestionar adecuadamente los recursos externos”⁹⁰; actualmente, la organización que supone el *Sistema Nacional de Cooperación Internacional*, tiene como “cabeza estructural a la denominada Agencia Nacional de Cooperación Internacional: una instancia normativa a nivel de cada país que dirige las acciones de la cooperación internacional”⁹¹, representada por las Agencias de Cooperación Internacional con las que cuente el país, y depende –principalmente- del Ministerio de Relaciones Exteriores nacional. En nuestro país, dicho liderazgo corresponde actualmente a la ‘Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia’ o APC –antes ACCIÓN SOCIAL-, cuya creación se dio mediante el decreto No. 4152 del 3 de Noviembre de 2011, con el fin de coordinar el desarrollo de la política en materia de *cooperación*, como veremos en el desarrollo de este aparte.

Por lo general, la Agencia Nacional de *Cooperación Internacional* que dirige las acciones del SNCI, es dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada país. Sin embargo, a través de los años, la importancia que ha adquirido la *cooperación internacional descentralizada*, ha logrado la creación de entidades autónomas para dicha labor. En Colombia, la APC se creó como una unidad administrativa especial, descentralizada de la rama ejecutiva, que cuenta con autonomía y personería jurídica. A través de la creación de una entidad descentralizada como la APC, se evidencia la importancia que la *cooperación internacional* ha adquirido como herramienta estratégica para la política exterior

⁹⁰ CIFUENTES C., Carlos Alberto, *La Cooperación Internacional en Bogotá*, D.C. (1995-2006), Cuadernos de la Ciudad, Edición Especial, 2007, P. 18-19.

⁹¹ CASTRO, José Alberto, *Cooperación Internacional. Arquitectura de la Cooperación Internacional*, http://cursos.campusvirtualsp.org/pluginfile.php/17404/mod_page/content/2/Mod4_Cooperacion/lecturas/Cooperacion_Internacional.doc el día 20 de marzo de 2014 a las 4:47 p.m.

del país, en palabras del sr. Presidente Juan Manuel Santos, se tiene: “Hoy por hoy, la *cooperación internacional* es un aspecto fundamental de nuestra política exterior porque complementa los esfuerzos nacionales en materia económica, social y ambiental, y además nos posiciona como un actor internacional –de peso– que extiende sus manos para aportarle al progreso de otros”⁹²; es decir que, la política exterior colombiana procura dirigir su actividad, en pro de una inserción acorde con los escenarios internacionales.

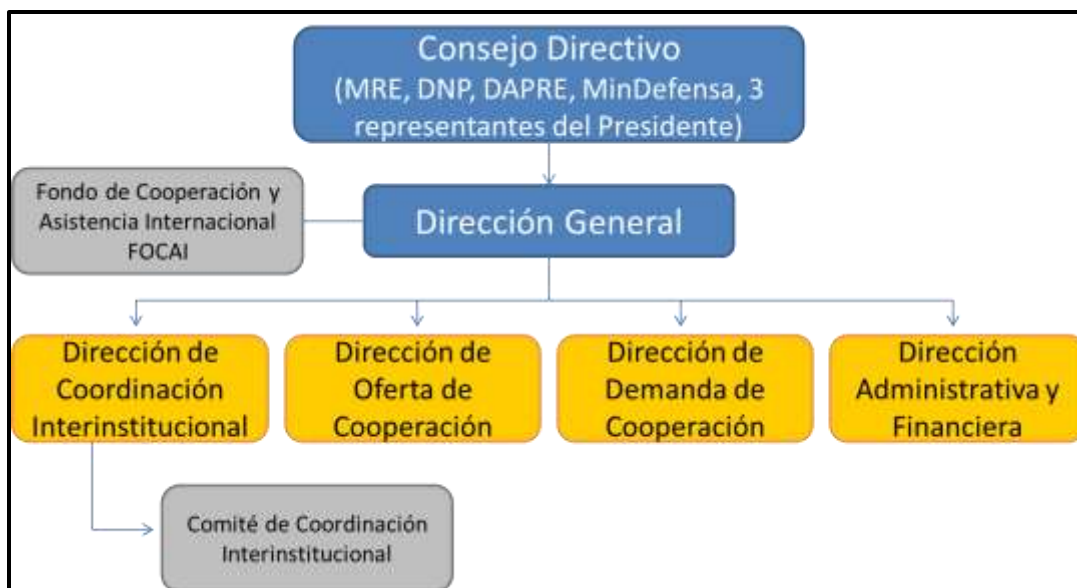
En este sentido, la APC actúa con el objetivo de “gestionar, orientar y coordinar técnicamente, la cooperación internacional pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país; así como ejecutar, administrar y apoyar la canalización y ejecución de recursos, programas y proyectos de cooperación internacional, atendiendo los objetivos de política exterior y el Plan Nacional de Desarrollo Funciones”⁹³. Es decir, su labor está alineada a la política de *cooperación internacional* trazada por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, y deberá atender a los intereses perseguidos por la política exterior del país.

Para el alcance de sus objetivos, y eficiente desarrollo de sus procesos, esta entidad gubernamental, en los capítulos III y IV del decreto No. 4152 del 3 de Noviembre de 2011, el cual hace legal y oficial su creación, establece la siguiente estructura organizativa:

⁹² Uso de Sistemas Nacionales Cooperación Bilateral Directa, rescatado de http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Nuestros%20Eventos/Cooperacion%20Directa%20A-PC-Colombia.pdf el día 18 de Marzo de 2014.

⁹³ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1> el día 18 de marzo de 2014 a las 5:17 pm.

Gráfica 3. Estructura Organizacional de la APC.



Fuente: APC Colombia - sitio web oficial⁹⁴

La gráfica 3, indica que la APC se encuentra conformada por un consejo directivo, el cual a su vez está integrado por: “El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República –DAPRE- o su delegado, el Ministro de Relaciones Exteriores –MRE- o su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación -DNP- o su delegado, el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, y tres (3) representantes designados por el Presidente de la República”⁹⁵. La participación del Ministerio de Defensa en la constitución del Consejo directivo, hace evidente, que para la política exterior de nuestro país, sigue siendo una prioridad la seguridad nacional; interés que ha buscado – tradicionalmente- mantener a través de la *cooperación internacional*.

Seguidamente, el organigrama señala la dirección general de la APC, cuyo responsable “será el representante legal de la entidad, funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República”⁹⁶. A su cargo,

⁹⁴ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=48#&panel1-1> el día 19 de Marzo de 2014 a las 4:31 pm.

⁹⁵ Decreto No.4152 de 2011. Art.- 9.

⁹⁶ Ibis Ibídem.

corresponde la administración del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional -FOCAI-, del cual deberá “manejar las cuentas en moneda nacional o extranjera necesarias para su operación, la administración de recursos o la ejecución de proyectos, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás actividades financieras que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto”⁹⁷.

Bajo la dirección general de la APC, estará la estructura compuesta por las siguientes dependencias:

- **Dirección de Oferta de Cooperación Internacional:** Encargada de la gestión de la oferta de cooperación del país, a través de diferentes modalidades (Cooperación Sur-Sur, la Cooperación Triangular y la Cooperación Financiera).
- **Dirección de Gestión de Demanda de Cooperación Internacional:** Es la dirección técnica responsable de la gestión de demanda de cooperación internacional, entendida esta, como la cooperación que recibe el país y que se gestiona con fuentes bilaterales, multilaterales, descentralizadas y no oficiales.
- **Dirección Administrativa y Financiera:** Cumple las labores de secretaría general, pero también responde por la canalización, administración y ejecución de recursos de cooperación internacional que recibe y ofrece el país.
- **Dirección de Coordinación Interinstitucional:** Integrada por Órganos de Asesoría y Coordinación, correspondientes al Comité de Coordinación Interinstitucional; Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno y; la Comisión de Personal⁹⁸.

⁹⁷ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=46#&panel1-1> rescatado el día 18 de marzo de 2014 a las 5:32 p.m.

⁹⁸ Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=48#&panel1-6> rescatado el día 18 de marzo de 2014 a las 6:17 p.m.

Su misión se centra en la coordinación de actores del orden nacional y territorial; compuesto por asesores territoriales (ver cuadro No. 1), los cuales promueven la gestión integral de la oferta y la demanda de cooperación internacional en cada departamento del país; y asesores sectoriales, quienes se ocupan de coordinar los actos de *cooperación internacional* desde los diferentes temas, áreas y prioridades a nivel nacional (agricultura y desarrollo rural; inclusión social y reconciliación; salud y protección social; inteligencia estratégica y contrainteligencia; ciencias, tecnología e innovación; educación nacional, entre otros).

Cuadro 1. Distribución de equipos territoriales.

RESPONSABLE	DEPARTAMENTOS
Asesor 1	Atlántico
	Bolívar
	Sucre
	Guajira
	Magdalena
	San Andrés
	Córdoba
	Cesar
Asesor 2	Antioquia
	Caldas
	Tolima
	Huila
	Risaralda
	Quindío
Asesor 3	Bogotá D.C.
	Boyacá
	Cundinamarca
	Casanare
	Arauca
	Meta
	Norte de Santander
	Santander
	Valle del Cauca
Asesor 4	Cauca
	Nariño
	Chocó

Cuadro 1. (Continuación)

RESPONSABLE	DEPARTAMENTOS
Asesor 5	Amazonas
	Caquetá
	Vaupés
	Vichada
	Guaviare
	Putumayo
	Guainía

FUENTE: *Presentación de la APC*⁹⁹.

Resulta conveniente aclarar que, el grupo conformado por los asesores territoriales apalancan el proceso de *cooperación* en el que esté involucrado cada territorio; es decir, ayudan a definir las áreas prioritarias de cooperación a las que deben apuntar los departamentos, e identifican las iniciativas –sean públicas o privadas- más viable a las que puedan acceder. Este esquema liderado por la APC -como ente coordinador de los recursos de *cooperación internacional*- ha dado buenos resultados, puesto que, diversas opiniones consideran que este mecanismo constituye una oportuna distribución de responsabilidades; lo que marca una diferencia con las políticas anteriores en el funcionamiento de este mecanismo; toda vez que, los recursos de cooperación no supondrían una centralización del Estado, sino que la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de cooperación aumentaría y con esto, la labor desarrollada por el sector privado y por otros actores comunitarios de cooperación.

Finalmente, la existencia de la APC, representa a mediano y largo plazo una continuidad en los procesos de *cooperación internacional* para el país; significa sin lugar a dudas, un avance positivo en dicho aspecto. Debido principalmente, al establecimiento de una unidad organizada en torno a promover, ejecutar, diversificar y dinamizar estratégicamente, la cooperación técnica y financiera, que

⁹⁹ JIMÉNEZ, Catalina, “*Fortalecimiento de capacidades en cooperación internacional para el desarrollo*”, Presentación de la APC. (Barranquilla, 14 de Diciembre de 2012). Memorias.

reciba y otorgue el país. Es de destacar, el interés de este ente en replicar su modelo en las entidades territoriales del orden nacional, a través de su equipo territorial, con el propósito de facilitar las acciones de cooperación descentralizada en los mismos; por lo cual, bajo este entendido, distintos actores podrían elegir escenarios menos centralizados para así, producir sinergia entre actores involucrados en cooperación.

2.2. La Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico: Avances y alcances.

2.2.1. Información general del Departamento del Atlántico

El objeto de estudio en este trabajo monográfico se encamina al análisis de la dinámica de *cooperación* dentro de los límites territoriales del Atlántico; así pues, es uno de los 32 departamentos que conforman la República de Colombia; a su vez, integra la Región Caribe junto con los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Córdoba, Sucre y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Su fundación data del año 1905, cuando “la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, por medio de la Ley No. 17 de 1905 de abril 11, creó el Departamento del Atlántico formado por las Provincias de Sabanalarga y Barranquilla, ratificando su creación el entonces Presidente de Colombia General Rafael Reyes”¹⁰⁰; luego, por medio de un Decreto Ejecutivo, fue establecida la inauguración del nuevo departamento el día 15 de Junio de 1905.

El Departamento atlanticense, ubicado al norte del territorio colombiano, se sitúa geográficamente dentro de las siguientes coordenadas: Latitud Norte 10° 15' 36"; Sur, San Pedrito 11° 06' 37"; Oriente Bocas de Ceniza 74° 42'47"; y margen

¹⁰⁰ Departamento del Atlántico. Presentación. Tomado de http://www.atlantico.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=324&Itemid=79 rescatado el día 17 de abril de 2014 a las 4:33 p.m.

izquierda, Occidente, 75° 42' 47". Debido a su ubicación geográfica, forma parte del último tramo del cauce del Río Magdalena; su norte cuenta con una extensión de noventa (90) kilómetros, limitante del Mar Caribe, cuyo límite se extiende hacia el Oeste; al este tiene ciento cinco (105) kilómetros bañados por las aguas de la otrora más importante vía fluvial del país –Río Magdalena-; además, limita con el Departamento de Bolívar al sur y al oeste. En lo que respecta a su extensión, vista desde el punto de vista del área, cuenta con 3.386 Km²; es decir, el 0.29% de la extensión territorial del país, superando únicamente al Quindío. En cuanto a su población, según el boletín para el Departamento del Atlántico, emitido por el DANE –Departamento Administrativo Nacional de Estadística- es de 2.112.001 habitantes¹⁰¹, cuyo 95,02% corresponde a la población urbana.

La capital del Departamento del Atlántico, desde su fundación es la ciudad de Barranquilla, nombrada en el año 1991 como *Distrito Especial Industrial y Portuario*. Dicha ciudad, junto a 22 municipios más, logra conformar la extensión departamental. Los 22 municipios restantes, corresponden a: Baranoa, Campo de la Cruz, Candelaria, Galapa, Juan De Acosta, Luruaco, Malambo, Manatí, Palmar De Varela, Piojó, Polo Nuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Repelón, Sabanagrande, Sabanalarga, Santa Lucia, Santo Tomas, Soledad, Suán, Tubará y Usiacurí. “Los municipios con mayor participación en la extensión departamental son Sabanalarga, Repelón, Piojó y Luruaco, que representan el 11.8%, 10.7%, 7.6% y 7.3%, respectivamente”¹⁰². Estos 23 municipios, se encuentran divididos en cinco (5) subregiones¹⁰³ indicadas a continuación:

¹⁰¹

Tomado

de

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/08000T7T000.PDF el día 20 de Abril de 2014.

¹⁰² Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2008-2011. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2008. Pág.14

¹⁰³ Las subregiones agrupan a los municipios según características similares, estos pueden ser por condiciones climáticas, actividad económica, ubicación y/o proximidad geográfica, entre otras.

Cuadro 2. Subregiones del departamento del Atlántico.

Subregión	Municipios
Metropolitana	Barranquilla, Puerto Colombia, Soledad, Malambo y Galapa.
Costera	Tubará, Juan de Acosta, Píojó y Usiacurí.
Oriental	Sabanagrande, Santo Tomás, Palmar de Varela y Ponedera.
Centro	Baranoa, Polonuevo, Sabanalarga y Luruaco.
Sur	Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Santa Lucía y Suant.

Fuente: Subregionalización del departamento del Atlántico. Secretaría de Planeación del departamento del Atlántico¹⁰⁴.

La división Política del Departamento del Atlántico, corresponde a la expresada gráficamente en el siguiente mapa:

Mapa 1. División Política del Departamento del Atlántico.



Fuente: Gobernación del Atlántico- Sitio web oficial¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2012-2015. Barranquilla, D.E.I.P, Junio 7 de 2012. Pág.31.

En cuanto a la administración del Departamento, tal responsabilidad está a cargo del poder ejecutivo, el cual se encuentra conformado por el gobernador, quien es elegido popularmente cada cuatro (4) años y su gabinete; la asamblea departamental, que cuenta con la representación de un concejal por cada municipio; y los alcaldes que ejercen la dirección de los 23 municipios a nivel departamental.

Otros datos relevantes sobre este departamento, son señalados en la siguiente tabla:

Tabla 1. Información relevante del Departamento del Atlántico.

VARIABLES E INDICADORES	Atlántico	Nación
1. Indicadores Socioeconómicos		
Crecimiento del PIB (2012) ¹⁰⁶	4,52%	4,16%
Participación del PIB del Departamento departamental en el total nacional. ¹⁰⁷	3,88%	100%
Ingreso per cápita de la unidad de gasto (Miles de pesos corrientes)-2012 ¹⁰⁸	443	501
Coeficiente de Gini (2012) ¹⁰⁹	0,464	0,539
Incidencia de la pobreza ¹¹⁰	34%	32,70%

¹⁰⁵ Departamento del Atlántico. Mapas. División Política. Tomado de http://www.atlantico.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=675:division-politica&catid=45:mapas&Itemid=136 rescatado el día 20 de abril de 2014 a las 11:08 a.m.

¹⁰⁶ Probarranquilla. Economía. PIB. Tomado de <http://www.probarranquilla.org/index.php?lang=es&opc=3&sel=2&subsel=1> rescatado el día 20 de abril de 2014 a las 3:19 p.m.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ ATLÁNTICO: POBREZA MONETARIA 2012. Entorno macroeconómico. Ingreso per cápita de la unidad de gasto (Miles de pesos corrientes). DANE, cálculos con base GEIH. Bogotá, D.C., 10 de Julio de 2013. Pág.1.

¹⁰⁹ Ibid., pág. 6.

¹¹⁰ Ibid., pág. 3.

VARIABLES E INDICADORES	Atlántico	Nación
1. Indicadores Socioeconómicos		
Incidencia de la pobreza Extrema ¹¹¹	4,70%	10,40%
Población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo 2005) ¹¹²	24,68%	27,63%
Tasa de Desempleo (2012) ¹¹³	8%	10,40%
2. Educación		
Tasa de cobertura bruta en primaria (2012)	109,84% ¹¹⁴	110,99% ¹¹⁵
Tasa de cobertura bruta en secundaria (2012)	102,95% ¹¹⁶	101,89% ¹¹⁷
Tasa de cobertura bruta en educación media (2012)	77,63% ¹¹⁸	75,54% ¹¹⁹
Tasa de cobertura en educación universitaria (2012)	43% ¹²⁰	42,30% ¹²¹
Tasa de deserción de la educación superior (2012)	14,90% ¹²²	11,10% ¹²³

FUENTE: Elaboración Propia.

¹¹¹ Ibíd., pág. 5.

¹¹² Aspectos generales del departamento de Atlántico. Agenda interna para la productividad y la competitividad. Documento Regional. Atlántico. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, junio 2007. Pág. 14.

¹¹³ Atlántico. Principales indicadores del mercado laboral departamentos – 2012. DANE. Bogotá, D. C., 28 Febrero de 2013. Pág.21.

¹¹⁴ Atlántico. Estadísticas del sector educativo. Consolidado departamental. Tasa de cobertura bruta por nivel. Ministerio de Educación Nacional. Tomado de http://menweb.mineduccion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?dpto=08&consulta=coberturab_nivel&nivel=9 rescatado el día 23 de abril de 2014 a las 10:42 a.m.

¹¹⁵ Nación. Estadísticas del sector educativo. Consolidado nacional. Tasa de cobertura bruta por nivel. Ministerio de Educación Nacional. Tomado de http://menweb.mineduccion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&nivel=9&dpto=&mu rescatado el día 23 de abril de 2014 a las 10:56 a.m.

¹¹⁶ Atlántico, Op. cit.

¹¹⁷ Nación, Op. cit.

¹¹⁸ Atlántico, Op. cit.

¹¹⁹ Nación, Op. cit.

¹²⁰ Atlántico, Op. cit.

¹²¹ Nación, Op. cit.

¹²² Atlántico, Op. cit.

¹²³ Nación, Op. cit.

2.2.2. Antecedentes de la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico.

En un primer momento, bastará recordar que la *cooperación internacional* se constituye como una herramienta de política exterior, cuya dirección y objetivos son establecidos -en nuestro país- por el Gobierno de turno, a través de su 'Estrategia Nacional de Cooperación Internacional'; que a su vez, sirve de directriz para que los entes territoriales construyan la visión que sobre *cooperación* plasmarán en sus Planes de Desarrollo. Lo anterior se justifica, en que "[...] la mayoría de los Departamentos colombianos consideran a la cooperación internacional como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los Planes de Desarrollo [...]"¹²⁴. Es decir, que los entes territoriales o gobiernos locales a nivel nacional, se verán involucrados en la realidad de la *cooperación internacional* en la medida que avance, o en su defecto, retroceda la dinámica en esta materia. No obstante, el fortalecimiento y aprovechamiento de los recursos de *cooperación* a nivel departamental, es una labor mancomunada; es decir, la responsabilidad recae tanto en el gobierno central –mediante la Estrategia Nacional de Cooperación– como en la administración del ente territorial.

Las acciones en materia de *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico por parte de la administración gubernamental, se han enmarcado -principalmente- en una sinergia entre Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Desarrollo Nacional. En este sentido, una revisión del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) nos permitirá identificar algunos aspectos sobre la visión de *cooperación* que mantiene –actualmente- el departamento. Este análisis nos presentará lo que piensa y desea hacer la administración de turno; además, se tendrán en cuenta los Planes de Gobierno Departamental, las estadísticas

¹²⁴ OLAYA, Sandra y VELÉZ, Jeannette, *Estudio de Casos, La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*, Bogotá, P. 5.

oficiales referente a *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico, y demás información que permita un amplio registro de los avances.

Haciendo revisión del actual Plan de Desarrollo del departamento del Atlántico – período 2012-2015- y los dos anteriores, se pudo apreciar que el Plan de Desarrollo Departamental 2004 -2007, intitulado '*Compromiso para una vida digna*', correspondiente al ex gobernador Carlos Enrique Rodado Noriega, no planteó estrategias o programas específicos para darle viabilidad a la dinámica de cooperación en el Departamento. Sin embargo, las estrategias del programa 'Mejoramiento de la capacidad institucional y operativa de la Administración' si contempla este tema; dicha estrategia planteaba: "Gestionar fondos de la *cooperación internacional* para complementar los recursos propios del Departamento"¹²⁵; y en el 'PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES', se expresaba:

"La inversión del Plan de Desarrollo "COMPROMISO PARA UNA VIDA DIGNA", para el período 2004- 2007, es de \$1 billón, los cuales están financiados en \$ 386. 986 millones con recursos propios, en \$131.848 millones, con recursos del Plan Nacional, en \$452.556 millones, con recursos del Sistema General de Participaciones y \$46.920 millones deben gestionarse ante las diferentes entidades del orden Nacional y de Cooperación Internacional para cumplir con los objetivos y metas planteadas"¹²⁶.

Lo anterior significa, que para la administración en cuestión, la *cooperación internacional*, representaba –únicamente- otro instrumento de financiamiento de su Plan de Desarrollo propuesto. Evidenciando así, el vago conocimiento de la necesidad de articular una estrategia que considere los ejes de la cooperación y la proyección internacional de manera simultánea, y de las ventajas que resultan de determinar las prioridades departamentales, estimar las líneas estratégicas, y diseñar una Agenda de Cooperación Internacional Departamental, que defina las

¹²⁵ Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2004-2007. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2004. Pág.34.

¹²⁶ Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2004-2007. Ob. Cit., P.157.

áreas prioritarias de la cooperación en el departamento, y que a su vez, redunde en el aprovechamiento de esta herramienta de política exterior.

Posteriormente, en el Plan de Desarrollo Departamental propuesto para el cuatrienio 2008 - 2011, titulado *“Por el Bien del Atlántico. Unidos, Todo se Puede Lograr”*, bajo la administración del ex gobernador Eduardo Ignacio Verano de la Rosa, en el artículo No.5 “Estrategias generales del plan”, en su segundo ítem “Conformación de sólidas alianzas estratégicas”, destacan la importancia de la labor conjunta con organismos de cooperación internacional y de otras instituciones para la implementación del plan, a saber:

“Se concibe la importancia de las alianzas estratégicas como factores de promoción de servicios comunes, construcción de confianza y fortalecimiento de redes, que impulsen un aprendizaje colectivo de intercambio de información y habilidades de fomento para la innovación, aumento de capacidades e interacción de organizaciones, de tal manera que estas alianzas se conviertan en fuente de ventajas locales y departamentales además de nuevas formas de gobernabilidad económica local. Lo anterior necesariamente debe involucrar a instituciones gubernamentales de todos los niveles, los sectores académicos, organizaciones no gubernamentales (ONG's), organismos de cooperación internacional, entre otros”¹²⁷.

Seguidamente, en el artículo No.8 “Conformación de Unidades Operativas”, correspondiente al *“Programa de Mejoramiento Organizacional y Modernización Institucional”* del mismo plan, se fija como una de las metas, la creación de la “Oficina de Cooperación Internacional Departamental”, con el propósito de “posicionar al Departamento del Atlántico en el escenario social y económico de la Nación, de la Región Caribe y en el contexto internacional”¹²⁸, a través del

¹²⁷ Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2008-2011. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2008. Pág.56.

¹²⁸ Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2008-2011. Ob. Cit., P.59.

fortalecimiento institucional; y con el fin de “incrementar la capacidad de gestión de la administración para la atención de diversos servicios, sectores sociales vulnerables, y otros de soporte para el logro de las comunicaciones con la comunidad”¹²⁹. Sin embargo, la iniciativa a nivel nacional por parte de la Dirección de Cooperación Internacional de la Acción Social, fue impulsar la formación de comités en los diferentes entes territoriales, a lo cual el Departamento del Atlántico respondió según el ‘Decreto No. 00350 de 2008’, con la creación del Comité para la Cooperación Internacional del Departamento del Atlántico.

Entre tanto, el ‘Comité para la Cooperación Internacional del Departamento del Atlántico’ planteó como objetivo “avanzar en la identificación de las prioridades y focalizar la demanda para la formulación de proyectos, gestión de recursos de cooperación internacional de manera coordinada, y hacer seguimiento y evaluación a la cooperación que recibe el departamento”¹³⁰. El Decreto que legaliza la creación de este órgano asesor de la administración, establece además, que será “integrado por organismos de carácter público, privado y organizaciones no gubernamentales ONG’S, para la coordinación y concertación intersectorial e interinstitucional del orden departamental”¹³¹. Sus integrantes, según lo indica el Artículo 4º, son:

- El gobernador o su delegado.
- El secretario de despacho Departamental designado en representación del nivel sectorial.
- El alcalde Distrital o su delegado.
- Un representante de los alcaldes municipales.
- Un representante de las Universidades.
- Un representante de la Cámara de Comercio de Barranquilla.
- Un representante de los gremios.
- Un representante de las ONG’s.

¹²⁹ Ibis Ibídem.

¹³⁰ Decreto No. 350 de 2008. Art.- 2.

¹³¹ Ibid., Art.- 4.

- Un representante del Consejo Departamental de Planeación.
- Un representante del Área Metropolitana.
- El Coordinador de Acción social o su delegado.
- Un representante de la comisión regional de competitividad del Atlántico.
- Un representante del Icetex.
- Un representante de las cajas de Compensación Familiar con sede en el Departamento¹³².

El comité, según lo establecen los párrafos 1° y 2° del mismo artículo, tendría un coordinador, el cual sería el encargado del intercambio de información entre el Sistema de Cooperación Internacional Departamental y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; y una secretaría técnica, cargo asumido por la Secretaría de Planeación departamental.

La creación del ‘Comité para la Cooperación Internacional del Departamento del Atlántico’, consolidaba la intención gubernamental de resaltar la importancia de la institucionalidad de la *cooperación internacional* a nivel departamental; y de lograr la conformación de alianzas sólidas, a través de la participación de diferentes actores en un solo escenario. Sin embargo, el hecho de que fuera la Secretaría de Planeación –como unidad adscrita a la Gobernación Departamental- la encargada de asumir la responsabilidad de la secretaría técnica del comité, evidencia una vez más, la visión errónea de considerar la *cooperación internacional* como una herramienta de gestión propia del departamento de planeación, y no como una unidad con una visión transversal, cuyo rol consista en ser un interlocutor efectivo, un canal de comunicación que enlace las necesidades de las entidades territoriales con diferentes los actores, es decir, un área que se encargue de dinamizar las acciones internacionales. En este sentido, se aceptan de recibo las palabras de Otálora y Rouvinski cuando afirman que, “la cooperación internacional debe ser una política pública, no puede ser sujeta a los cambios en el Gobierno,

¹³² Ibis Ibidem.

porque esto no es (tanto) político, como es técnico. Además, con una política pública se haría mayor énfasis en las prioridades del departamento que en las necesidades de orden nacional”¹³³.

En relación a la Gobernación actual, bajo la administración del Dr. José Antonio Segebre Berardinelli, es importante establecer que en su Plan de Gobierno 2012-2015 intitulado “*Atlántico más Social. Compromiso Social Sobre lo Fundamental*”, hace alusión a la Estrategia de Cooperación Internacional en el programa “Atlántico Productivo: Compromiso para Posicionar al Atlántico en el Concierto Global”. Dicha estrategia, señalaba lo siguiente:

- “[...] Gestionaremos recursos de cooperación descentralizada entre gobiernos a escala sub-nacional, favoreciendo la construcción de competencias técnicas e institucionales que permitan la planificación de estrategias e instrumentos para que el departamento se proyecte en el contexto internacional de manera competitiva.
- Perfeccionaremos la gestión institucional e interinstitucional que constituye la base de la internacionalización del departamento y la participación de los entes no gubernamentales en las redes de cooperación internacional”¹³⁴.

Según este planteamiento, podemos inferir que la intención de esta administración, no es sólo la gestión de recursos provenientes de la *cooperación internacional*, sino que, además, el fortalecimiento institucional, e impulsar la participación de otros actores en escenarios prácticos de *cooperación internacional*, como es el caso de las redes.

¹³³ OTÁLORA, Lady, y ROUVINSKI, Vladimir, *Cooperación Internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: Un Estudio de Percepciones*, Universidad ICESI, Editorial Elsevier España, Colombia, 2013, PP. 17 – 25, P. 19.

¹³⁴ Plan de Gobierno de José Antonio Segebre. Compromiso social sobre lo fundamental. Barranquilla, Colombia. 2012.

Es válido señalar, que la propuesta de una Estrategia de Cooperación Internacional para el Departamento, buscaba responder a la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional –hasta el momento, existen dos documentos que plasman la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, correspondientes al período 2007 - 2010 y 2012 - 2014 -; es decir, desde el gobierno central se planteó una directriz para la gestión en materia de *cooperación internacional* a nivel nacional -independiente al plan de desarrollo nacional-, igualmente, los entes territoriales deberían replicar esas acciones.

La revisión de este Plan de Desarrollo permitió identificar que -a diferencia de las administraciones estudiadas- la administración de turno omitió considerar a la *cooperación internacional* como un instrumento importante para apoyar las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas que indiquen alguna forma de gestión de *cooperación internacional* a nivel nacional; lo cual, constituía el común denominador en los Planes de Desarrollo estructurados por sus antecesores. Este hecho, representa un error de parte del ente territorial, toda vez que, es el deber ser, que los departamentos presenten en sus respectivos Planes de Desarrollo, una visión explícita sobre la internacionalización, en la que, articulen una estrategia que considere los ejes centrales de la cooperación nacional, e inclusive, la proyección internacional de manera simultánea.

Entre tanto, la '*Estrategia de Cooperación Internacional*', gestada en la actual administración gubernamental, encontraría en el 'Comité Departamental de Cooperación Internacional', el escenario idóneo para llevarse a cabo. Sin embargo, no se ha materializado la intención que se plasmó en el documento, - siendo una necesidad más, olvidada en un papel-. Es más, la Directora de Coordinación Interinstitucional de la APC, Julia Gutiérrez De Piñeres, ratificó la importancia del tema en cuestión, con las siguientes declaraciones: "El Atlántico debe tener una mesa de cooperación internacional coordinada y de alto impacto. La Gobernación del Atlántico tiene que liderar esta mesa en la que participarán

todas las fundaciones que hacen un trabajo social en la ciudad”¹³⁵; además hizo referencia a que a las ONG’s del Departamento del Atlántico se encuentran en desventaja con relación a sus similares en el resto del país, en lo que respecta a la obtención de recursos provenientes de cooperación internacional. Dichas declaraciones, fueron hechas el pasado 19 de Julio de 2012, en una reunión con representantes de entidades públicas y privadas, invitadas a conformar el comité departamental de cooperación internacional del departamento, convirtiéndose ese encuentro en su primera reunión, es decir, que sólo cuatro (4) años después de haberse dado la creación del comité, se logra la convocatoria de sus posibles integrantes. Cabe indicar, que la convocatoria respondió a una iniciativa por parte de la APC, más no de la administración gubernamental.

Con sencillez Gutiérrez, expone la realidad institucional, al expresar la incipiente labor gestada desde la administración departamental, en ánimos de liderar la ‘Mesa de Cooperación para el Atlántico’, recordando con esto, que la responsabilidad de la participación en procesos cooperativos es compartida; es decir, el compromiso no es sólo de la APC, ni del Gobierno central, sino que, son también los departamentos colombianos, los encargados de implementar una estrategia para la dinamizar la *cooperación internacional* en sus territorios, y desarrollar una visión explícita de la internacionalización, asociada principalmente con el desarrollo económico y la competitividad de su departamento.

Es más, tales declaraciones, reflejan una arista de la problemática en cuestión; en virtud de lo anterior, las ONG’s (Organizaciones No Gubernamentales), universidades, fundaciones y gremios optan por un trabajo individual, separado del órgano principal del ente territorial -Gobernación Departamental-, lo cual sin lugar a dudas, inhibe una gestión continua y eficiente de su labor y; ocasiona un

¹³⁵ ‘Urge mesa de cooperación internacional en Atlántico’. El Heraldo. Barranquilla, Colombia. Jueves 19 de Julio de 2012. Tomado de <http://www.elheraldo.co/local/urge-mesa-de-cooperacion-internacional-en-atlantico-75372> el día 3 de mayo de 2014 a las 2:16 p.m.

sinsabor por la falta de apoyo gubernamental, debido principalmente, a la poca comunicación generada por el trabajo descoordinado de tales agentes.

Con buena cuenta Sanz afirma, “la estructura y los procesos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación desde la instancia municipal (departamental), (...) constituyen uno de los factores de éxito clave para el cumplimiento de los objetivos marcados y la mejora de la calidad de la cooperación”¹³⁶. Se estiman de recibo las palabras, para ratificar la importancia de la puesta en marcha del Comité Departamental de Cooperación Internacional, estatuido por medio del Decreto No. 00350 de 2008 en el Atlántico.

Se puede observar que, aunque la administración departamental actual se encuentra trabajando en impulsarle dinamismo al Atlántico en materia de *cooperación* en este momento; las anteriores administraciones estuvieron inactivas durante largos períodos. Así, y a pesar de los precarios avances en la institucionalización del ‘Comité Departamental de Cooperación Internacional’ en el ámbito local, en el momento en que se realizaba la presente investigación, no existía una estrategia de *cooperación internacional* definida, en la cual se establezcan las prioridades del Departamento.

Lo anterior, refleja que la *cooperación internacional* en el departamento del Atlántico por parte de la administración gubernamental, ha buscado hasta el momento, responder a las iniciativas a nivel nacional, lo cual significa un avance o en su defecto un retroceso, conforme sean los resultados del gobierno central. No obstante, lo anterior no exceptúa la labor líder a cargo de la administración departamental. Sin embargo, como se pudo indicar en los antecedentes, muchos de esos avances en aspectos de fortalecimiento institucional y articulación de actores, se han quedado en papeles. Además, la falta de fijación objetivos prioritarios y la falta de diseño de una Agenda de Cooperación Internacional para

¹³⁶ SANZ CORELLA, Beatriz, *Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada*, Unión Europea – América latina, Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada, 2008, P. 122.

el departamento, dificulta la concentración de esfuerzos en torno al fortalecimiento de la gestión y aprovechamiento de los recursos provenientes de las fuentes de cooperación internacional.

2.2.3. Demanda de Cooperación internacional en el Departamento del Atlántico.

Como se ha señalado anteriormente, las acciones de *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico por parte de los actores, hasta el momento, han sido desarticuladas. Sin embargo, eso no significa que el departamento no se haya beneficiado de recursos provenientes de *cooperación*, en sus distintas modalidades.

A continuación, se relaciona información acerca de la demanda de *cooperación internacional* del departamento, registrada por la APC y detallada a través del Mapa de Cooperación Internacional, en su página web oficial. Cabe aclarar, que dicha información recopilada, corresponde a proyectos vigentes dentro del tiempo de labor de la APC. Es decir, se puede tomar como un aproximado, debido a la inexistencia de un responsable dentro de la administración gubernamental, que lleve registro y haga seguimiento a la gestión de *cooperación internacional* en todo el departamento del Atlántico.

Tabla 2: DEMANDA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO.

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
ESTADOS UNIDOS	Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad	Cooperación Técnica	\$ 70.777,78	Bilateral	7	15,91%
	Buen Gobierno	Cooperación Técnica	\$ 186.000,00			
	Consolidación de la Paz	Cooperación Técnica	\$ 5.897.308,81			
	Atención Diferencial a Grupos Étnicos	Cooperación Técnica	\$ 4.093.333,33			
	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Cultural	\$ 566.666,67			
	Cambio Climático – Mitigación y Adaptación	Cooperación Técnica	\$ 182.500,00			
	Energías Renovables	Cooperación Técnica	\$ 592.000,00			

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
ALEMANIA	Consolidación de la Paz	Cooperación Financiera	\$ 161.200,00	Bilateral	2	4,55%
	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Técnica	\$ 2.113.580,00			
AYUNTAMIENTO DE GIJON	Educación para la Inclusión Social	Cooperación Técnica	\$ 17.333,33	Descentralizada	1	2,27%
BANCO MUNDIAL -BM-	Mujeres y Equidad de Género	Cooperación Financiera	\$ 1.900.000,00	Multilateral	3	6,82%
	Gestión Integral de la Biodiversidad y de los Servicios Ecosistémicos	Cooperación Técnica	\$ 583.333,00			
	Reconciliación	Cooperación Económica y Comercial	\$ 296.603,00			
BÉLGICA	Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad	Cooperación Técnica	\$ 8.320,00	Bilateral	2	4,55%
	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Técnica	\$ 79.963,17			

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
CHILDREN INTERNATIONAL	Fomento de la Ocupación y Formación Profesional	Cooperación Financiera	\$ 121.000,00	NO OFICIALES	2	4,55%
	Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad	Cooperación Financiera	\$ 96.620,00			
CHILDREN OF THE ANDES	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Financiera	\$ 37.500,00	NO OFICIALES	1	2,27%
COMITE INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS – CISP	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Ayuda Humanitaria	\$ 258.083,50	NO OFICIALES	1	2,27%
CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO -CAF-	Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad	Cooperación Técnica	\$ 150.000,00	Multilateral	1	2,27%
DISNEY'S SCIENCE, ANIMAL AND THE ENVIRONMENT	Gestión Integral de la Biodiversidad y de los Servicios Ecosistémicos	Cooperación Financiera	\$ 12.500,00	NO OFICIALES	1	2,27%
EMPOWER	Mujeres y Equidad de Género	Cooperación Financiera	\$ 35.000,00	NO OFICIALES	1	2,27%

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
ESPAÑA	Mujeres y Equidad de Género	Cooperación Financiera	\$ 52.000,00	Bilateral	2	4,55%
	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Financiera	\$ 97.500,00			
FONDO MUNDIAL	Salud y Protección Social	Cooperación Financiera	\$ 2.060.164,75	Multilateral	1	2,27%
FUNDACION BBVA	Garantía Efectiva de los Derechos de las Víctimas	Cooperación Financiera	\$ 62.311,00	NO OFICIALES	1	2,27%
FUNDACION FORD	Atención Diferencial a Grupos Étnicos	Cooperación Financiera	\$ 8.750,00	NO OFICIALES	3	6,82%
	Educación para la Inclusión Social	Cooperación Financiera	\$ 24.444,00			
	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Financiera	\$ 50.555,33			
FUNDACION TELEFONICA	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Financiera	\$ 69.612,75	NO OFICIALES	1	2,27%

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
HEWLETT PACKARD, GOOGLE	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Financiera	\$ 67.083,25	NO OFICIALES	1	2,27%
JAPÓN	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Financiera	\$ 83.841,00	Bilateral	1	2,27%
NATIONAL GEOGRAPHIC FOUNDATION	Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)	Cooperación Científica y Tecnológica	\$ 12.000,00	NO OFICIALES	1	2,27%
SUECIA	Reconciliación	Cooperación Financiera	\$ 139.412,75	Bilateral	3	6,82%
	Garantía Efectiva de los Derechos de las Víctimas	Cooperación Técnica	\$ 617.500,00			
	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Técnica	\$ 25.442,86			
SUIZA	Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad	Cooperación Financiera	\$ 161.857,14	Bilateral	1	2,27%
THE ASHMORE FOUNDATION	Seguridad Alimentaria y Nutricional	Cooperación Financiera	\$ 100.000,00	NO OFICIALES	1	2,27%

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
THE NATIONAL ACADEMIES	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres	Cooperación Científica y Tecnológica	\$ 180.000,00	NO OFICIALES	1	2,27%
UNIÓN EUROPEA- UE	Consolidación de la Paz	Cooperación Financiera	\$ 75.219,25	Bilateral	3	6,82%
	Consolidación de la Paz	Cooperación Financiera	\$ 7.904.000,00			
	Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Cooperación Técnica	\$ 338.160,00			
WOOR DAAD HOLLAND	Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud	Cooperación Financiera	\$ 49.081,33	NO OFICIALES	1	2,27%
WWW SUIZA	Espacios Marinos y Costeros	Cooperación Científica y Tecnológica	\$ 7.500,00	NO OFICIALES	1	2,27%

COOPERANTE	AREA	MODALIDAD	RECURSOS DE COOPERACIÓN (USD)	TIPO DE COOPERACIÓN	NÚMERO DE PROYECTOS POR COOPERANTE	PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN
TOTAL			\$29.646.058,00		44	100%

Fuente: Elaboración propia, basada en información proporcionada por el mapa de cooperación internacional de la APC¹³⁷.

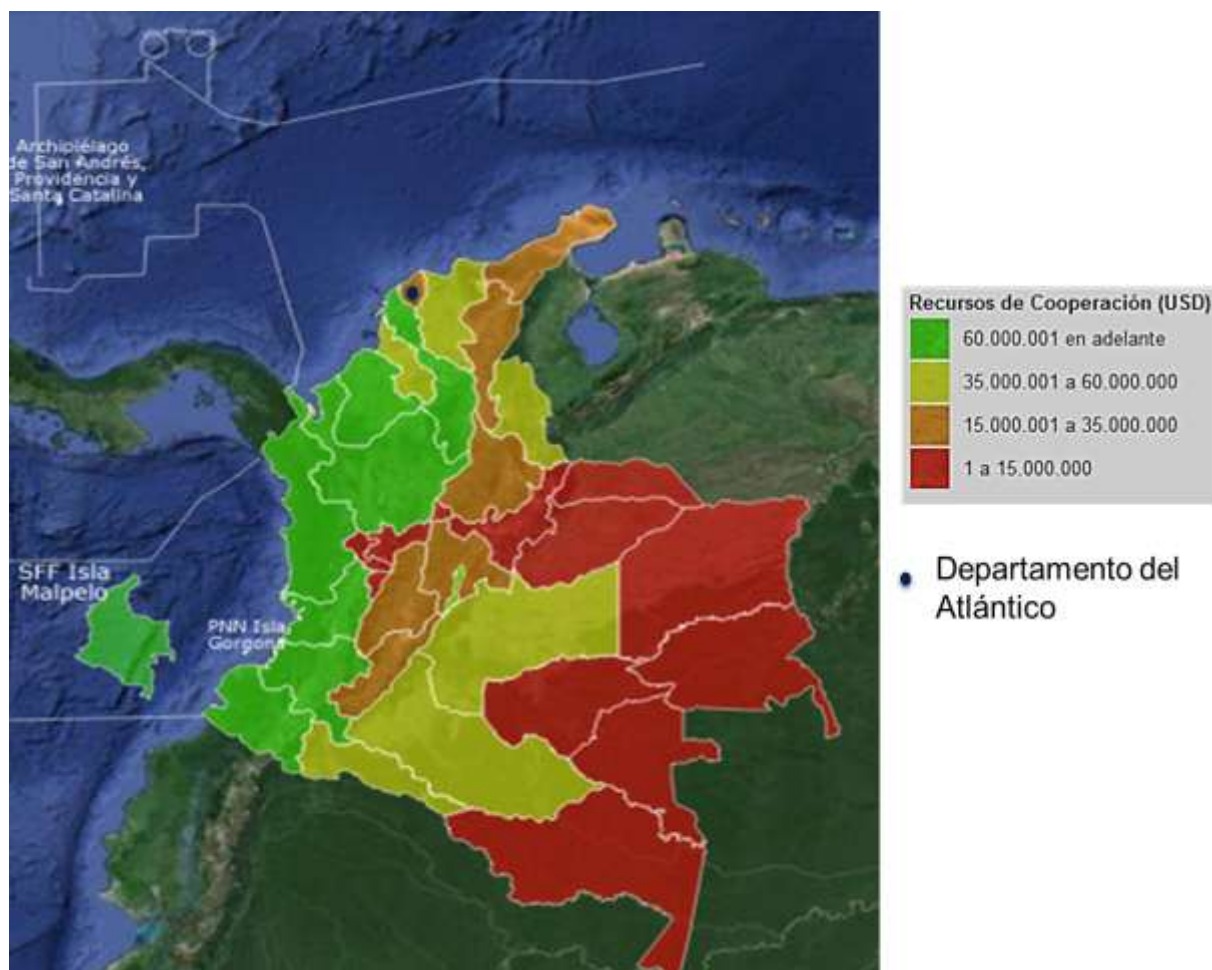
¹³⁷ Tomado de http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/CargaDatosAPC_V3/Reportes/controllerReportes.php?opcion=ExportProyectos&idTerritory=8&idArea=&tipoReporte=demandaCooperacion&formatoreporte=pdf; rescatado de 7 de mayo de 2014 a las 11:47 a.m.

El cuadro anterior, indica que el Departamento del Atlántico se ha beneficiado – principalmente- de cooperación bilateral (47,73%), proveniente en gran medida de los Estados Unidos (siete proyectos), Suecia y la Unión Europea (ambos casos registran tres proyectos); otro tipo de cooperación que se ha dado de manera positiva es la procedente de fuentes no oficiales (38,64%). Además, los datos muestran que las modalidades de cooperación que más han favorecido la demanda de cooperación internacional en el Atlántico son la cooperación financiera y técnica, en un 52,27% y 34,09% respectivamente. El mismo cuadro, señala también las áreas que a través de recursos de cooperación internacional se han buscado fortalecer a nivel departamental. Tales áreas de mayor demanda son: ‘Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud’ (18,18%); ‘Fortalecimiento de la Productividad y Competitividad’ (11,36%) y; ‘Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario’ (11,36%). Adicionalmente, las acciones de cooperación internacional relacionadas en el cuadro No.3, registran un total de 44 (cuarenta y cuatro) proyectos, cuya ejecución contribuyen al desarrollo de la población atlanticense.

Según el cuadro No.3, el Departamento del Atlántico ha recibido un monto total de USD \$29.646.058 en recursos provenientes de cooperación internacional, por parte de los diferentes cooperantes que allí se relacionan, monto que al parecer es alto. Sin embargo, la información que ofrece la APC, a través del mapa de cooperación internacional, revela que el país ha sido receptor de USD \$1.772.635.407,98¹³⁸, cifra que al ser comparada con el total de recursos de cooperación internacional en el departamento del Atlántico, refleja la poca participación departamental en un 1,7 % aproximadamente. Es evidente, que la demanda de cooperación internacional en el Atlántico es mínima, así como lo indica también el siguiente mapa:

¹³⁸ Tomado de <http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/#> rescatado el día 7 de mayo de 2014, a las 12:14 p.m.

Mapa 2. Mapa de demanda de recursos de Cooperación internacional a nivel nacional.



Fuente: Mapa de Cooperación Internacional. APC Colombia - Sitio Web Oficial¹³⁹.

El mapa anterior, muestra una categorización de los Departamentos de Colombia, ubicándolos en uno de los cuatro rangos, según la cantidad de recursos de cooperación internacional que les beneficia. Los departamentos receptores de 1 a 15.000.000 de dólares, se ubican en el rango más bajo -señalados de color rojo-. El rango siguiente, corresponde a los departamentos receptores de 15.000.001 a 35.000.000 millones de dólares en recursos de cooperación internacional -distinguidos con el color naranja-, un rango bajo en el cual se ubica el

¹³⁹ Ibis Ibídem.

departamento del Atlántico. Los dos rangos siguientes, corresponden al rango medio y al rango alto, los cuales van de 35.000.001 a 60.000.000 millones de dólares –departamentos de color amarillo-, y de 60.000.001 millones de dólares en adelante –departamentos de color verde-, respectivamente.

Lo descrito en este aparte, muestra que los avances y alcances del Departamento del Atlántico en materia de *cooperación internacional*, no han sido los más positivos en cuanto al liderazgo que debe adoptar la administración gubernamental, para coordinar y articular esfuerzos de los diferentes actores en beneficio de la gestión de la *cooperación*. Tampoco lo ha sido, en la cantidad de recursos que han logrado recibir a través de la financiación de proyectos por medio de los diferentes donantes, la cual ha sido poca. No obstante, es de destacar la labor de muchas entidades tanto públicas como privadas, que sin apoyo, ni seguimiento del gobierno local, gestionan recursos de cooperación internacional en pro del desarrollo integral del territorio atlanticense, beneficiando en gran medida a la población más joven.

En últimas, el análisis precedente permitió determinar que existe la voluntad, desde el punto de vista programático, para viabilizar y gestionar *cooperación internacional* en sus diferentes modalidades. Desde luego, esta motivación debe acompañarse de una estructura organizacional que pueda responder a esos procesos o profundizarlos en virtud de los avances ya logrados. En este orden, si la intención es apoyar los diferentes programas de los Planes de Desarrollo Departamental, el área designada para su articulación debe tener una visión global de los múltiples procesos adelantados por el Departamento, a fin de conducirlos hacia estrategias concretas. Como veremos en el siguiente capítulo, podría ubicarse en un área diseñada a partir de una visión transversal, un área que se encargue de dinamizar las acciones internacionales.

3. ESTRÁTEGIAS PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO

“En el antiguo modelo de cooperación para el desarrollo los gobiernos locales habían estado ausentes. En los nuevos esquemas de la cooperación internacional los gobiernos locales se han convertido en protagonistas”¹⁴⁰

Contextualizar el Sistema Nacional de Cooperación Internacional en Colombia, permitió al lector percibir los esfuerzos realizados por diversos agentes –tanto estatales, como no estatales- en aras de dinamizar los procesos de cooperación en el país; lo anterior como botón de muestra, evidencia el vertiginoso desarrollo que, como actor protagónico están viviendo los entes territoriales, traducido en una participación activa en la escena mundial; o como lo anota Zapata: “(...) Aunque la descentralización se está dando con grados, ritmos y resultados muy diferentes en cada país, hoy es cierto que la tendencia generalizada, es hacia el otorgamiento de mayor valor al territorio local, como base para cualquier política de desarrollo”¹⁴¹.

Es así, como el nuevo reto de los gobiernos locales pretende allanar y recorrer el camino de la cooperación, asumiendo el papel de gestor de su propio desarrollo, a través de la puesta en práctica de dicho instrumento –la cooperación-, en la estructura organizacional de las diferentes entidades. Esto ha dado lugar, a la necesidad de crear planes estratégicos y fortalecer la institucionalidad local en todas sus capacidades, con el fin de responder los desafíos contemporáneos. Es decir, esta realidad revela que “(...) la internacionalización del gobierno local está

¹⁴⁰ ZAPATA GARESCHÉ, Eugene D, *“Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina”*, Vol. 1, Diputación de Barcelona, 2007, P. 25.

¹⁴¹ *Ibíd.*, P. 22.

dejando de ser una simple anécdota para convertirse en una exigencia y una necesidad”¹⁴².

Dentro de este marco de ideas, el objeto de este trabajo, estriba en proporcionar información útil para que los entes territoriales asuman el rol directo, en la gestión de la *cooperación internacional* como instrumento idóneo para impulsar el desarrollo local. Todo, sin intentar dar recetas universales ni modelos prefabricados, sino, mediante la planificación de estrategias que permitan aprovechar sus potencialidades, y en las que converjan la dimensión local y el interés internacional; el fortalecimiento institucional que promueva el desarrollo de sus capacidades, y la articulación de actores desde una perspectiva coordinada en el territorio.

Menester es, iniciar con la definición de los retos que impone el panorama actual del Departamento del Atlántico en materia de cooperación internacional; a los cuales, se procura enfrentar mediante las estrategias seguidamente formuladas. No obstante, la ejecución de las mismas, debe ser producto de la deliberación y consenso de los actores que conforman el ‘Sistema Departamental de Cooperación Internacional’¹⁴³, especialmente, de quienes tienen a su cargo la dirección del departamento.

3.1. Panorama actual de la cooperación internacional en el Departamento del Atlántico: Retos.

El análisis del estado en materia de cooperación internacional del Departamento – visto en el capítulo anterior-, arroja detalles que precisan una consideración

¹⁴² Ibid., P. 20.

¹⁴³ *Sistema Departamental de Cooperación Internacional*: Hace referencia al conjunto de agentes de cooperación internacional, propios de determinado ente territorial.

aparte, pues, se evidencia un reto: mejorar las condiciones dentro de las cuales se procesa el fenómeno en estudio, la *cooperación internacional*.

El panorama revela que el origen en el deficiente aprovechamiento de la *cooperación* en el Atlántico, radica en la ausencia de un marco estratégico, que establezca las prioridades del Departamento en esta materia. Aunque, “la práctica ha demostrado que cada gobierno local tiene un amplio margen de maniobra y creatividad para innovar su forma de insertarse internacionalmente”¹⁴⁴, no significa que ésta, se planifique sin norte alguno. Por ello, es necesario que los esfuerzos encaminados a posicionar al Departamento en el contexto internacional, no se den en condiciones reactivas, coyunturales, ni mucho menos improvisadas.

Resulta indispensable, diseñar periódicamente una Estrategia de Cooperación Internacional de alto alcance, que defina la ruta y los intereses del sistema departamental en este aspecto. Esta, debe responder a los desafíos del escenario global, a la realidad nacional y local. Además, debe ser gestada a través de un mecanismo de participación, el cual reúna las diferentes posturas de los agentes de cooperación en el Departamento.

El estudio también indicó que las acciones gubernamentales, han mostrado el interés por avanzar hacia la institucionalización de la cooperación internacional; sin embargo, esas intenciones no han sido suficientes, lo cual supone la tarea de procurar la creación de una entidad –permanente- encargada de coordinar y dinamizar los procesos inherentes a la gestión de la cooperación; liderar el Sistema Departamental de Cooperación Internacional; apoyar y asesorar a la administración departamental en asuntos de cooperación e internacionalización del territorio; llevar registro y control de la cooperación que reciba y otorgue el departamento; y servir de enlace entre la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional y el Sistema Departamental de Cooperación.

¹⁴⁴ ZAPATA GARESCHE, Eugene D, Op. cit., P. 33.

Su labor, no debe ser aislada sino transversal, procurando el acompañamiento en la construcción de los diferentes planes a nivel departamental -principalmente en el Plan de Desarrollo-, impulsando la inclusión de acciones, que apunten a la gestión de recursos provenientes de cooperación internacional, y de programas y proyectos encaminados al fortalecimiento de las capacidades de los diferentes agentes de cooperación; que se traduzcan en el mejoramiento continuo del Sistema Departamental de Cooperación.

Otro aspecto negativo es la poca participación de Departamento en la asignación de los recursos que recibe el país, proveniente de distintas fuentes cooperantes. Los resultados detallados en el cuadro No.3, -el cual relaciona la demanda de cooperación a nivel departamental- refleja la necesidad de *diversificar las fuentes, modalidades y áreas de demanda*, con el objetivo de aumentar el flujo de recursos provenientes de cooperación multilateral –la cual es poca actualmente -, sur-sur y triangular. Esta gestión generaría un ‘efecto domino’ en la dinámica actual, toda vez que, se aumentaría el número de convocatorias a las cuales se aplicaría mediante proyectos bien estructurados; todo, en beneficio de la comunidad atlanticense. Igualmente, resultaría significativo impulsar la oferta de *cooperación sur-sur, triangular y descentralizada* del Departamento, pretendiendo incrementar la promoción de buenas prácticas y experiencias de los actores que interactúan en el Sistema Departamental.

El fenómeno de estudio, supone un complejo sistema, que genera desafíos de forma continua. Actualmente, “los gobiernos locales están llamados a jugar un papel protagónico, especialmente como agentes centrales de un nuevo tipo de cooperación internacional que no puede ser vista como una modalidad de la cooperación oficial de los países ni debe estar subordinada a la política exterior del gobierno nacional”¹⁴⁵. Por ello, el departamento debe adoptar una nueva postura frente a la tradicional forma de cooperación internacional -dependiente en gran medida de las decisiones del gobierno central y de los intereses que rodean

¹⁴⁵ ZAPATA GARESCHE, Eugene D, Op. cit., P. 15.

su accionar en el escenario internacional-, la cual ha buscado responder a convocatorias e intereses de las fuentes cooperantes, arrojando resultados sólo de demanda de cooperación y haciendo nula la oferta, convirtiendo al gobierno local en un receptor de recursos, más no en un actor proponente, capaz de apropiarse de los procesos que envuelven la dinámica de la cooperación e internacionalización.

Oportuna resulta la postura de Zapata: “La acción internacional de las autoridades locales tiene su propia especificidad frente a las relaciones internacionales de los Estados. Más que competir, ambas esferas se complementan, por lo que deben evitarse las comparaciones que a menudo sólo desorientan. La idea de que una acción internacional local va necesariamente en menoscabo de la acción estatal es errónea”¹⁴⁶. Esto sin ligar a dudas, exhorta a los dirigentes de los gobiernos locales a poseer una visión más global y objetiva de los cambios que se dan más allá de las fronteras nacionales; les insta a tener una posición frente a los asuntos de política exterior y relaciones internacionales, y a no considerarlos exclusivos del ejecutivo.

El conocimiento de estos retos, conlleva al planteamiento de propuestas que procuren hacerle frente a los mismos de forma efectiva, coherente y duradera, por parte de las autoridades locales y demás actores. Puesto que, “si el gobierno local quiere abrirse paso en el mundo, es necesario que actúe sobre las causas de los problemas para construir nuevas formas de solidaridad para el desarrollo tanto de unos como de otros”¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Ibid., P. 29.

¹⁴⁷ Ibid., P. 15.

3.2. Presentación de Propuestas

3.2.1. Estrategia de cooperación Internacional: Convergente y Territorialmente Integrada.

El estudio del fenómeno de la *cooperación internacional*, ha permitido conocer cuán complejo resulta, debido a los múltiples intereses que en él intervienen. Su condición de herramienta de política exterior, responsabiliza a los dirigentes de altas instancias políticas, y en cargos con poder de decisión, establecer cómo debe ser utilizada y aprovechada de forma estratégica.

Existe un refrán que reza: “*si usted no sabe para dónde va, cualquier sendero lo llevará*”. Así mismo sucede con toda gestión de *cooperación internacional* que realice una entidad u organismo, en este caso, a cargo de un gobierno local, como es el Departamento del Atlántico, el cual, necesita establecer una estrategia en materia de cooperación internacional, que funcione como marco general para los esfuerzos y labor que realizan los actores del Sistema Departamental de Cooperación Internacional.

Establecer una Estrategia de Cooperación, no debe ser producto del azar, ni mucho menos una medida coyuntural; debe estar acorde con la realidad del entorno, ser viable, incluyente –tener presente las condiciones de los actores- , y de alto impacto, a mediano y largo plazo. Debe ser el resultado de un ejercicio participativo y de reflexión que preceda la acción. Por lo tanto, este aparte procurará sugerir la forma cómo debe ser gestada la Estrategia de Cooperación Internacional del Atlántico, debido a que su construcción corresponde a los actores, quienes conocen de primera mano la realidad del día a día de su gestión –práctica y experiencia-.

“Toda estrategia comprende la formulación básica de objetivos, las políticas y programas, para llevarlas a cabo, y de los métodos para asegurarnos de que la implementación cumpla con los fines propuestos”¹⁴⁸. No obstante, cabe aclarar que no existe un modelo de estrategia de aplicación universal. La estructura aquí indicada, intenta reunir los aspectos más importantes y completos.

Antes de formular la Estrategia de Cooperación Internacional, es importante, propiciar un escenario que permita la participación de los actores involucrados¹⁴⁹ - siendo acordes con el panorama actual del Atlántico, el escenario idóneo para ello sería el Comité Departamental de Cooperación Internacional-, y dar paso a la elaboración de un ‘*análisis estratégico*’¹⁵⁰, que defina las debilidades, amenazas, fortalezas, y oportunidades del Departamento, teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Análisis de la situación interna de cada uno de los actores: alcances, limitaciones, foco de su labor, alianzas, experiencias, y demás información que permita conocer su realidad.
- Análisis del territorio local en materia de cooperación internacional.
- Contextualización del sistema nacional de cooperación internacional.
- Análisis del sistema internacional de cooperación internacional.

¹⁴⁸ RICARDO BOTELLO, Juan Idalberto, *Estrategia de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en el Municipio Majibacoa. Provincia Las Tunas*. Tomado de: <http://www.gestiopolis.com/canales8/ger/estrategias-de-cooperacion-para-el-desarrollo-de-municipios.htm>, el día 7 de julio de 2013, a las 3:22 P.M.

¹⁴⁹ “La participación de los agentes interesados asegura la sostenibilidad de las acciones que se vayan a realizar, así como la mayor aceptación y consenso de las medidas y políticas adoptadas, evitando de esta manera posibles conflictos de intereses”. Tomado de: Manual para la introducción de la perspectiva de género y juventud al desarrollo rural. Documento electrónico, rescatado de http://programaimpactos.org/toolkit/manuales/Manual_genero_juventud.pdf P.87.; el día 7 de julio de 2013, a las 4:42 P.M.

¹⁵⁰ Existen diferentes herramientas para realizar un análisis estratégico, la estructura sugerida por las autoras, corresponde al método conocido como DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) o en inglés SWOT (Strenghts, Weaknesses, Opportunities, Threat). Dicho método permite conformar un cuadro de la situación actual del objeto de estudio (persona, empresa u organización, etc.) permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permite, en función de ello, tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formulados. Tomado de: <http://www.matrizfoda.com/> rescatado el 9 de Julio de 2014, a las 10:28 am.

El análisis de la situación interna de los actores y del territorio local, define las fortalezas y debilidades del diagnóstico, y los puntos restantes, las amenazas y oportunidades. Por ello, es muy importante ser detallistas y objetivos al momento de la definición.

Los resultados, darán una visión clara de la realidad del Sistema Departamental de Cooperación, y de su situación frente al panorama nacional e internacional. Además, facilitarán la construcción de la estrategia, acorde a sus limitaciones y capacidades. Seguidamente, y tras obtener la información necesaria es preciso "(...) identificar los problemas prioritarios que se derivan de la situación actual para poder proponer soluciones en el marco de un proceso de planificación participativa. En resumen, tras conocer "¿cómo son las cosas?" es necesario plantear "¿cómo deberían ser?"¹⁵¹.

Para lo anterior, es necesario contar con el apoyo de personal e instituciones expertas en temas de *cooperación internacional* y *relaciones internacionales*, que estén en la capacidad de construir un análisis objetivo y especializado de tales puntos. No sólo se debe conformar con el acompañamiento de entidades como la APC en el estudio previo, y en el desarrollo general de la estrategia, sino además, se debe procurar la vinculación de forma permanente de profesionales de estas áreas, la instancia que tenga a su cargo la implementación y ejecución de la misma.

Seguidamente, es necesaria la creación de la Agenda de Cooperación Internacional, la cual debe contener:

- Las líneas prioritarias del Departamento: Áreas de demanda de cooperación internacional, que más interesan a los actores del sistema departamental, identificados a través del ejercicio previo de análisis general.

¹⁵¹ Ibis Ibídem.

- Definición de la oferta de cooperación internacional del Departamento: Áreas y actores de cooperación, con experiencias que puedan ser replicadas o promocionadas como buenas prácticas.
- Establecimiento del plan de trabajo – cronograma de actividades, reuniones, plan de acción- del Sistema Departamental de Cooperación Internacional.

Una vez definida la Agenda de Cooperación Internacional, se procede a la formulación de los objetivos –general y específicos- de la Estrategia de Cooperación Internacional, los cuales fijan el norte y su alcance. Para ampliar más la importancia de este factor, se expone el planteamiento de Zapata quien afirma que: “Cuando un objetivo se define en el marco de un plan estratégico va más allá de la simple operación. Mientras que lo operacional es lo cotidiano, lo estratégico se orienta a lo que es vital para la institución a mediano y largo plazo”¹⁵².

Posteriormente, se debe presentar la sinergia entre la Estrategia Departamental y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional -establecida por el ejecutivo-, mediante la alineación de los objetivos estratégicos de ambos documentos. Es importante, diseñar una estrategia desde la realidad departamental, más no sujeta completamente, a la ruta que marque la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional, como tradicionalmente se ha hecho. De esta forma, los avances a nivel local, no estarán a merced de las decisiones del gobierno central.

Finalmente, se deben establecer los organismos de coordinación de la estrategia, los cuales, pueden corresponder a las instancias líderes del Sistema de Cooperación Departamental, como es el caso de la Secretaría Técnica del Comité, o una entidad jerárquicamente más alta a nivel territorial -dado el caso que exista-. Estos actores, deben velar por el cumplimiento de la agenda y los objetivos trazados, según lo establecido en el Plan de Acción, y en el tiempo

¹⁵² ZAPATA GARESCHE, Eugene D, Op. cit., P. 39.

correspondiente al período de ejecución de la estrategia, a través de herramientas de control y medición de resultados.

Es válido indicar, que las autoras también consideran necesario la creación de una estrategia internacional del departamento del Atlántico, dentro de la cual se dé un apropiado diseño de la Estrategia de Cooperación Internacional, que se establezca bajo el marco de la misma. Esto sería una medida aún más trascendental y efectiva a largo plazo, porque “si un gobierno local tiene relaciones internacionales de manera reactiva e intermitente y si no cuenta con una visión clara de futuro sobre lo que desea alcanzar, es casi seguro que el esfuerzo no producirá los mejores resultados, se desperdiciarán recursos, se desaprovecharán oportunidades y se perderá eficacia, impacto y credibilidad”¹⁵³.

3.2.2. Estructura Organizacional y de Gestión Transversal.

Lejos se está de afirmar que una visión estratégica del futuro, o el establecimiento de prioridades y objetivos, darán lugar al desarrollo coherente, eficaz y constante de la estrategia internacional, sino se acompaña de una estructura institucional que responda a los procesos pertinentes, para gestionar las acciones internacionales de cooperación desde la administración territorial. Al respecto Sanz plantea que: “La estructura y los procedimientos organizativos para gestionar las relaciones de cooperación desde la instancia municipal (departamental), y más genéricamente para accionar el quehacer internacional, (...) constituyen uno de los factores de éxito clave para el cumplimiento de los objetivos marcados y la mejora de la calidad de la cooperación”¹⁵⁴.

¹⁵³ Ibis Ibídem, P. 15.

¹⁵⁴ SANZ CORELLA, Beatriz, “Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina”, Vol. 2, Diputación de Barcelona, 2008, P. 122.

En este sentido, se presentará una visión operacional para construir, desde la perspectiva del gobierno local, una articulación entre los *‘actores de desarrollo territorial’*¹⁵⁵ que permita dinamizar la *cooperación internacional* en el Departamento del Atlántico con mayor efectividad. Ahora bien, se debe esperar que la APC continúe apoyando y dando vida a las dinámicas territoriales de cooperación, que buscan insertarse en el contexto de la Colombia contemporánea. El diseño de esa estructura organizacional requiere atención; toda vez que implica la asignación de responsabilidades, tareas y autoridad para la toma de decisiones. Contempla también, cómo organizar la mejor *estructura*, es decir, el grado de descentralización adecuado para la toma de decisiones; la distribución de la *autoridad* entre los niveles jerárquicos y la integración idónea de las *áreas* involucradas en los procesos cooperativos.

La estructura organizacional y de gestión planteada, debe responder a un espacio de dirección y coordinación de procesos que permita “transversalizar la acción internacional del municipio (departamento), especialmente si se tiene la intención de que este sea el que gestione –directamente- a través de sus distintas dependencias las acciones en esta materia”¹⁵⁶. La importancia de esta unidad organizacional, radica en apoyar el Plan de Desarrollo Departamental del Atlántico, es decir, debe tener una visión global de los múltiples procesos adelantados por el departamento a fin de conducirlos a estrategias concretas. En últimas, la propuesta de este marco institucional, procura el fortalecimiento de

¹⁵⁵ Los *actores locales de desarrollo* son aquellos “actores y agentes; Municipios; organizaciones de la sociedad civil que trabajen en la promoción del desarrollo; dirigentes empresariales y empleados; etc. Se trata de resaltar la importancia de la participación y movilización de los actores territoriales y de la necesidad de construir capital social para las iniciativas de desarrollo local, pues más allá del nuevo rol que en este proceso de permanente cambio que tendrán los Estados Nacionales, está claro que el liderazgo y compromiso de las organizaciones locales (tanto del Estado local como de la sociedad civil en su conjunto) en el destino de la comunidad radicada en su territorio, es cada vez mayor”. Tomado de PÉREZ ROZZI, Sergio, “*El Contexto Global y la Internacionalización de los Municipios en los Procesos de Desarrollo Territorial*”, Revista OIDLES, Vol. 1, Junio, 2007.

¹⁵⁶ GRANDAS, Denisse, y NIVIA, Fernando, “*Guía Práctica para el Establecimiento de Relaciones de Cooperación Descentralizada para Municipios en Colombia*”, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Editorial: Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá D.C., 2012, P. 15.

capacidades en la gestión de cooperación internacional desde una perspectiva coordinada en el territorio y soportada en las políticas y lineamientos del sistema nacional e internacional de cooperación.

Teniendo presente, los precarios avances en la institucionalización del ‘Comité Departamental de Cooperación Internacional’ y la articulación de actores en el ámbito local; lo que se pretende con esta unidad organizacional, no es redundar en funciones ya asignadas, sino promover una mayor formalización y proyección a los esfuerzos adelantados por los miembros del comité. La consolidación de un ente descentralizado y especializado en *cooperación internacional* -que responda a una lógica de procesos y no de proyectos- “le concede importancia y capacidad de respuesta institucional a la gestión de la cooperación”¹⁵⁷; toda vez que, le permite trabajar con cierta autonomía respecto al resto de las áreas prioritarias del Departamento, gestionando –además- la existencia de procedimientos más acordes con el quehacer internacional, como manera de articular la dimensión local en el concierto internacional.

Ahora bien, la gestión transversal implica que la *cooperación internacional* cuente con una unidad visible, encaminada al cumplimiento de la estrategia internacional –previamente concebida- y coherente con las acciones internacionales en las que participen otras dependencias. De tal suerte que, se establezcan líneas de comunicación y cooperación con las dependencias de la administración municipal, departamental y/o nacional, a saber:

- Articular las instancias territoriales, es decir, la APC y el comité, teniendo en cuentas las necesidades locales.
- Asesoría y acompañamiento a las autoridades gubernamentales y su equipo de trabajo.
- Coordinación de la actividad internacional de las diferentes áreas del Departamento.

¹⁵⁷ OLAYA, Sandra y VELÉZ, Jeannette, *Estudio de Casos, La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*, Bogotá, P. 7.

- Programación y desarrollo de las relaciones de cooperación (participación en redes, etc.).
- Gestión de relaciones cooperativas con instituciones internacionales de desarrollo.
- Gestión de encuentros y visitas internacionales.

Con un planteamiento más técnico González explica en su obra:

Quando nos referimos a la gestión (...) específicamente en la Cooperación Internacional, en ocasiones existe cierta tendencia a pensar en la gestión de proyectos, o intervenciones ligadas a una población específica y en un tiempo determinado (normalmente breve). Esto es cierto parcialmente, pues, en buena medida, la organización nace y se consolida en busca de la generación de ciertos productos o resultados, en forma de servicios que se orientan a las personas que los demandan. A pesar de esto, la gestión implica un abanico más amplio de espacios y *procesos organizativos* que permiten, precisamente, que dichos logros y productos organizativos (proyectos, acciones, campañas, etc.) puedan realizarse con calidad¹⁵⁸.

En este marco de ideas, una gestión transversal eficiente, debe redundar en una componente de dirección y control, de los proyectos y acciones de cooperación relacionadas con las líneas estratégicas que se definan y aprueben en los Planes de Desarrollo Departamental.

Según Decreto No. 00350 de 2008, el Comité Departamental para el Atlántico es un 'órgano asesor de la administración'¹⁵⁹, que como figura organizacional, permite altos niveles de divulgación y participación en el impulso de la dinámica cooperativa; sin embargo, conviene meditar en que, un marco institucional conformado por este tipo de estructuras organizacionales "requiere los mayores niveles de compromiso de parte de los actores involucrados, de lo contrario puede

¹⁵⁸ GONZALEZ, Lara, "*Guía para mejorar la gestión de las organizaciones de desarrollo*", Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, 2007, P. 13.

¹⁵⁹ Decreto No. 350 de 2008. Art.- 1.

convertirse en una instancia intermitente cuyas reuniones no tienen resultado y ningún impacto sobre el proceso”¹⁶⁰.

Las anteriores ideas, sustentan el interés de la presente investigación, en proponer un *estructura organizacional y de gestión transversal*, como estrategia encaminada al fortalecimiento de la instancia local en el Atlántico; la cual se enfoca más hacia un *apoyo institucional* que a proyectos, con una visión permanente y de sostenibilidad de la cooperación. En últimas, se consolidará como un área de trabajo que fortalezca, a través de la capacitación y formación constante, la gestión de los procesos cooperativos en el Atlántico.

Hasta este punto, solo se ha logrado exponer una estrategia de fortalecimiento institucional, desde el ‘punto –estrictamente- técnico y organizativo’, por lo cual, se hace necesario, concebir la importancia de la misma desde una perspectiva estratégica y política; toda vez que, este escenario represente la plataforma idónea de “interacción eficaz entre el ámbito municipal (departamental) de gobierno, con los demás niveles de gobierno involucrados; así como para que se abran o impulsen los canales de participación de los distintos sectores y/o actores involucrados”¹⁶¹.

Esa perspectiva estratégica y política encuentra su fundamento, en la razón de ser de esta estructura, a saber: la *articulación de actores*. Bien lo afirma Gutiérrez Ossa en su artículo, el esquema planteado debe ser un:

Lazo de unión entre lo regional, lo nacional y lo local, dado que la idea es preservar la estructura departamental, puesto que la cooperación descentralizada no conduce a la división plena, sino por el contrario, a la ***articulación de todos los componentes que constituyen lo territorial***, en donde incluye la relación interdepartamental e intermunicipal. La idea de este esfuerzo es

¹⁶⁰ GRANDAS, Denisse, y NIVIA, Fernando, “*Guía Práctica para el Establecimiento de Relaciones de Cooperación Descentralizada para Municipios en Colombia*”, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Editorial: Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá D.C., 2012, P. 16.

¹⁶¹ PONCE ADAME, Esther, “*Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional: posibilidades y limitaciones*”, Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Junio, 2005, P. 31.

no caer en duplicidades o ambigüedades a la hora de hacer gestión regional, por ende, debe existir un organismo que no solo articule sino que coordine la gestión de cada uno de los entes, convirtiendo la ventaja y las condiciones que obtengan algunos entes territoriales como punto de partida para otros¹⁶².

Se estiman de recibo las palabras de Gutiérrez, al plantear que la *articulación de actores* y acciones propende a la optimización del impacto y la sostenibilidad de la cooperación en la región. Debido a que, las acciones realizadas por las copartes¹⁶³ en materia de *cooperación internacional*, apoyan las diferentes líneas estratégicas, programas y subprogramas de los PDD. Según Ortiz, las copartes son importantes actores del desarrollo local y nacional, que para el caso particular del Atlántico correspondería a entidades como la APC; la Gobernación Departamental; la Alcaldía del Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla; el Comité Departamental para la Cooperación Internacional en el Departamento del Atlántico; y demás agentes como Organizaciones No Gubernamentales –ONG’s-, Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC-, sector privado, universidades, entre otros.

Entre tanto, las relaciones de cooperación desde las entidades territoriales en Colombia, deberían asentarse en un plan de trabajo, establecido bajo un esquema de *factores sinérgicos*, debido a la multiplicidad de actores que intervienen; todo, con el fin de “orientar acciones estratégicas y pertinentes para el territorio, acordes con los contextos donde éstas se desarrollan”¹⁶⁴. En este sentido, la estructura

¹⁶² GUTIÉRREZ OSSA, Jahir, “*Cooperación Internacional Descentralizada para la Gestión Pública Departamental y Municipal en Colombia*”, Artículo producto del proyecto de investigación: “*Capacidades Institucionales Públicas para la Competitividad Territorial Internacional de las Sub-regiones del Departamento de Antioquia*”, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela de Administración Pública (ESAP), 2010, P. 63 – 88, PP. 83. (Negrilla y cursiva fuera del texto original).

¹⁶³ ORTIZ, Isabel, SÁNCHEZ, María Jesús y OFICIALDEGUI, Almudena, “*Diseño de una Herramienta de Fortalecimiento Institucional para Copartes en Acciones de Desarrollo*”, Grupo de Cooperación en Organización Calidad y Medioambiente, tomado de <http://www.cecod.org/LinkClick.aspx?fileticket=VHEgQO8Lepc%3D&tabid=790&language=es-ES> el día 01 de Julio de 2014.

¹⁶⁴ AA.VV., “*La Cooperación Internacional para el Desarrollo*”, Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región, Medellín, 2011, P. 35. Tomado de http://acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/politica_de_cooperacion_de_medellin_documento_tecnico.pdf el día 09 de Julio de 2014.

organizacional orientada a la gestión de procesos de cooperación, articula las estrategias de internacionalización del territorio y los programas y proyectos enmarcados en Planes de Desarrollo, lo que permitirá consolidar la dimensión de la *cooperación internacional* en el quehacer institucional oficial y la construcción de liderazgos públicos.

En concordancia con los cambios internacionales que han transformado las tendencias en *cooperación*, tales como la incorporación de nuevos actores en el sistema, se han podido observar, entidades territoriales que avanzan en la construcción de nuevos modelos de gestión, en los que las autoridades locales y/o departamentales han ampliado sus capacidades, para impulsar el desarrollo de sus territorios. Tal es el caso exitoso de Departamentos como “Cundinamarca y Antioquía, los cuales, cuentan con *oficinas de cooperación internacional*, Santander con un *grupo de cooperación técnica internacional* y Quindío con un *área de trabajo* destinada a este fin”¹⁶⁵, lo cual evidencia, que la especialización en las áreas de gestión en materia de cooperación, les ha permitido –como entidades territoriales- desarrollar una visión explícita de la internacionalización, asociado principalmente con el desarrollo económico y la competitividad. Estas administraciones territoriales, se han convertido en agentes locales de desarrollo, al incorporar esquemas de fortalecimiento de la gestión pública local, precisamente, para encauzar, diseñar, y aplicar políticas locales de desarrollo.

La experiencia de Medellín –específicamente-, sirve para demostrar que la gestión eficiente de cooperación, puede ser un buen instrumento para hacer de los municipios: ‘sujetos de desarrollo’, comoquiera que la *Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín (A.C.I.)* represente un ‘actor clave del proceso de internacionalización de Medellín y Antioquia’¹⁶⁶, mediante el cual, la

¹⁶⁵ OLAYA, Sandra y VELÉZ, Jeannette, *Estudio de Casos, La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*, Bogotá, P. 7.

¹⁶⁶ Tomado del sitio web oficial de la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín –ACI- <http://www.acimedellin.org/acerca-de-aci/informacion-institucional> el día 10 de Julio de 2014.

cooperación internacional es vista como “un instrumento de gestión internacional que busca que los dirigentes de las ciudades, los líderes sociales, estrechen vínculos con los gobiernos autónomos, (...) y municipalidades descentralizadas, para así intercambiar experiencias, *asociarse, acceder a recursos*, (...) entre otras acciones involucradas en los procesos de desarrollo de una región”¹⁶⁷.

Igualmente, la ACI “facilita el *acceso a recursos* de cooperación internacional y propicia el aumento de los flujos de negocios e inversión para todo el territorio antioqueño”¹⁶⁸. Es decir, la gestión de la cooperación internacional a partir del fortalecimiento del territorio en capacidades de relacionamiento y *articulación entre actores* y al interior de las mismas instituciones territoriales, ha propendido a que los actores de la cooperación en Antioquia, avancen en la “consolidación de una Política Pública Regional de Cooperación Internacional, democráticamente concertada y que incorpora una mirada de largo plazo (con prevalencia sobre decisiones políticas coyunturales)”¹⁶⁹.

Es de resaltar que, el esfuerzo mancomunado realizado por las diferentes instancias territoriales de Antioquía ha producido fruto, tal como lo muestra el ‘*Informe de Gestión 2013*’ de la ACI, en donde afirman que: “Medellín ha continuado en la senda de crecimiento como foco regional de negocios, consolidando una política de inversión extranjera directa, que la reafirma como la ciudad del conocimiento y la innovación de Colombia, con alcance e impacto

¹⁶⁷ Tomado del sitio web oficial de la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín –ACI- <http://www.acimedellin.org/cooperacion/nuestra-area-de-cooperacion-descentralizada> el día 10 de Julio de 2014.

¹⁶⁸ Tomado del sitio web oficial de la Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín –ACI- <http://www.acimedellin.org/acerca-de-aci/informacion-institucional> el día 10 de Julio de 2014.

¹⁶⁹ CARRIZO, Luis, “*Política Pública sobre Potencialidades del Desarrollo Local. Sistematización de la Experiencia sobre Política Pública de Cooperación Internacional de Medellín*”, 2011. Tomado de http://www.urbanal3.eu/uploads/urbsocialdocumentos/estudio_de_caso_medellin.pdf el día 10 de Julio de 2014.

global”¹⁷⁰. Es decir, la ACI ha fijado parámetros para poner en marcha -de manera efectiva- el proceso de internacionalización de la ciudad.

En general, en la capacidad de gestión internacional está -en gran medida- el futuro de la dirección territorial de los entes locales y regionales, para lo cual, es necesario definir un plan estratégico de orden nacional y descentralizado, a través del cual puedan definirse las dependencias y los mecanismos que de manera directa, contribuyan para materializar los alcances de la cooperación internacional. Es por esto que, se considera pertinente que se apoye el fortalecimiento institucional del Departamento del Atlántico, tomando como referencia la experiencia de Medellín, toda vez que puede ser considerada como un referente institucional en Colombia.

Por otro lado, el panorama actual del Departamento del Atlántico, asigna la gestión de la *cooperación* a la Secretaría de Planeación como parte de sus funciones; es decir, el responsable directo es el Secretario (a) de Planeación, lo que no es apropiado, debido a que es necesario conformar un equipo de trabajo que pueda desarrollar de manera integral e independiente, la internacionalización departamental vía cooperación, en toda su estructura. Esta dinámica desdibuja el deber ser, toda vez que, la gestión de las relaciones cooperativas debe estar a cargo de un funcionario o equipo específico claramente identificado, porque como afirma Zapata: “Éste será el encargado de la supervisión y gestión administrativa de los asuntos internacionales y sobre todo de la coordinación con las otras áreas sustantivas del gobierno. Es indispensable que los socios extranjeros encuentren en él o en ella un interlocutor válido, siempre disponible”¹⁷¹.

Aunque las investigaciones al respecto resultan ser pocas, factores como el *equipo humano* constituye un elemento importante en la gestión eficiente de

¹⁷⁰ Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana –ACI- *Informe de Gestión* 2013, documento electrónico tomado de <http://www.acimedellin.org/Portals/0/documentos/Informe-de-gestion-2013.pdf> el día 10 de Julio de 2014.

¹⁷¹ ZAPATA GARESCHE, Eugene, Op. cit., P. 49.

recursos provenientes de cooperación; toda vez que, independiente de la institucionalización adoptada, exista un conjunto de características y condiciones que toda oficina deba reunir y garantizar. Es por esto, que se considera oportuno, que la estructura organizacional –además de descentralizada y especializada-, disponga de las competencias técnicas necesarias, que le permita llevar a cabo las funciones encomendadas al área específica con el exterior. Esto, si se tiene en cuenta que, el ente designado para la gestión de los procesos cooperativos en el Atlántico, será el encargado de la ejecución de la estrategia de cooperación del departamento.

Lo anterior, justifica la necesidad de contar con el recurso humano idóneo, que conozca e incluso esté capacitado en los nuevos modelos y visiones, que sobre los procesos en materia de *cooperación internacional* se vienen gestando, dentro de las áreas específicas para su gestión. Este hecho, consolidará –progresivamente- una visión homogénea y compartida sobre las relaciones cooperativas que permitirán avanzar en la construcción de una eficiente y articulada gestión de los flujos de cooperación.

Un ejemplo que soporta este hecho, se puede encontrar en la ‘Estrategia de Cooperación Internacional del Departamento de Sucre’, en su documento inédito este departamento expone, que la creación de una unidad de coordinación y de apoyo técnico debe estar integrado por un equipo de profesionales especializados, que represente a las distintas instituciones involucradas, con la intención de prevenir “la atomización, la fragmentación de información y la dispersión de esfuerzos muy común en los actuales momentos y que, de hecho, le restan eficacia al accionar del departamento en materia de cooperación internacional”¹⁷².

En atención a la importancia que redundará, en que los gobiernos locales se abran un espacio cada vez más significativo en la arena internacional, y que diariamente

¹⁷² Documento electrónico, tomado del sitio web oficial del Departamento de Sucre, http://www.sucre.gov.co/Publicaciones_Municipio.shtml?apc=caCooperaci%F3n%20Internacional%20Dpto%20de%20Sucre-1-&x=1524915 el día 11 de Julio de 2014.

se aventuren a establecer lazos institucionales y proyectos de colaboración con socios más allá de las fronteras nacionales, es que germina la presente investigación. Toda vez que, se conocen las ventajas que este proceso de inserción involucra, y se estima como una oportunidad que encuentra hoy un contexto favorable y un terreno fértil, y que por lo tanto, no debe desaprovecharse.

Menester es, tener presente que el fortalecimiento institucional propuesto en estas líneas, esboza la necesidad apremiante de la gestión que en materia de cooperación se lidera en el Atlántico; sin embargo, el reto central de toda instancia territorial, debería enfocarse -en últimas- a la construcción de una *Política Pública de Cooperación Internacional* que trace un recorrido en la estabilidad de la gestión, por parte de la administración pública en la eficiente asignación de recursos. Dicha política pública debe:

(...) fortalecer las estrategias y acciones que impulsan el desarrollo regional y local, en tanto incorporan recursos técnicos, financieros y de conocimiento provenientes de los niveles nacionales e internacionales, a la vez que, estimula la transferencia de los propios aprendizajes y de las fortalezas establecidas por las instituciones y alianzas público privadas en las diferentes intervenciones llevadas a cabo con impactos positivos en el desarrollo humano y calidad de vida¹⁷³.

Al respecto se puede inferir que, desarrollar capacidades y estrategias que contribuyan a concretar la acción internacional, puede ser eficaz si se enmarca en una política circunscrita en la agenda pública local. Es decir, una política entendida “no como un elemento periférico y coyuntural, al margen del núcleo central de la política del gobierno local, sino inscrita como una dimensión propia y estratégica de la acción pública impulsada desde la administración local”¹⁷⁴. Una política que responda a la vocación más clara de las administraciones locales como facilitadores de procesos cooperativos.

¹⁷³ AA.VV. ., “*La Cooperación Internacional para el Desarrollo*”, Una política pública de construcción social de capacidades desde Medellín para la región, Medellín, 2011, P. 29. Tomado de http://acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/politica_de_cooperacion_de_medellin_documento_tecnico.pdf el día 09 de Julio de 2014.

¹⁷⁴ SANZ CORELLA, Beatriz, “*Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*”, Vol. 2, Diputación de Barcelona, 2008, P. 27.

Sabido es que, los gobiernos locales se constituyen en actores políticos de peso, por lo que, toda decisión relativa a los procesos de cooperación, responde a un fundamento político; es por esto que, la consolidación de una política pública -a largo plazo- como instrumento de gestión, que trascienda los períodos de gobiernos, se convierte en el mejor entorno normativo, para lograr las estrategias propuestas por una estructura organizacional y de gestión transversal.

Como tal, se puede aportar que, para iniciar estos procesos cooperativos a nivel territorial, no existe un parámetro definido, más bien, existen rutas que posibilitan que estas acciones se gesten de la manera más eficiente en todo el nivel territorial; para tal fin, se deberán combinar elementos importantes, donde los mismos actores territoriales deben cooperar mutuamente, antes que competir entre sí. La administración local, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, las fundaciones, el sector privado, o cualquiera sea el actor del territorio, tienen experiencias y posibilidades por aportar, para hacer de la cooperación internacional para el desarrollo una realidad en cada territorio.

CONCLUSIONES

El desarrollo de cada uno de los capítulos -abordados ampliamente en este proyecto investigativo-, en cumplimiento de los objetivos trazados, arrojaron las conclusiones a describir:

- La *cooperación internacional*, constituye un elemento fundamental de política exterior, y propio de las relaciones internacionales modernas, que permite a los actores –estatales y no estatales- del escenario internacional unir labores y compartir experiencias, en aras de alcanzar objetivos e intereses comunes. Cuando el deseo de tales acciones es promover y lograr un mejor nivel de desarrollo, estamos hablando de Cooperación Internacional para el Desarrollo o CID. Pero, cuando dichas acciones corresponden a modalidades concesionales de ayuda -donaciones, préstamos blandos o grants-, se refiere a Ayuda Oficial para el Desarrollo o AOD. Lo anterior significa entonces, que todo acto cooperativo entre actores, representa en si “*cooperación internacional*”, pero no necesariamente CID o AOD; mientras que toda Ayuda Oficial para el Desarrollo, siempre representa, un acto de CID.
- Considerar la *cooperación internacional*, a la luz de las teorías de las relaciones internacionales, permitió conocer –inicialmente- que para los *realistas*, la relación entre actores estatales se da dentro de un sistema anárquico, anteponiendo intereses nacionales, que posibilitan la *cooperación internacional*, a través de la conformación de alianzas estratégicas –generalmente de carácter militar- en la continua búsqueda de poder. Por lo tanto, los postulados realistas contemplan acciones cooperativas, que no responden a acciones de CID o AOD, pues éstas, se

imposibilitan totalmente, debido a la naturaleza del sistema y al comportamiento de los Estados.

Contrario a esto, el *idealismo* reconoce posible la unión de voluntades recíprocas, y la importancia de conformar organismos intergubernamentales, procurando el multilateralismo bajo marcos normativos, donde es posible la consecución de objetivos comunes, tales como la paz.

Más adelante, los *marxistas* despertaron la inquietud de interesarse por otros aspectos -más allá de la guerra y la paz-, que hacen posible las relaciones entre los Estados, como son los temas sociales y económicos. Además, criticaron fuertemente la tradicional relación entre el centro y la periferia, que aumenta la dependencia de los países más pobres, respecto a los de mejor nivel de renta. Con todo esto, introdujeron nuevos intereses en la agenda global, según los cuales, los actores trabajan en aras de alcanzar un mejor nivel económico y social. De esta forma, dieron fuerza a la Cooperación Internacional para el Desarrollo, y promovieron la labor conjunta entre similares, conocida como *sur-sur*, sentando nuevas consideraciones sobre la relación y cooperación norte-sur.

El *neoinstitucionalismo* por su parte, admite la *cooperación internacional* bajo el parámetro de una cooperación transparente, coordinada participativamente en el seno de instituciones que faciliten la transferencia de información, recursos y de conocimientos de forma más organizada.

El recorrido por las teorías, finalizó en la visión *globalista*, la cual comprende el mundo sin barreras y complejamente interdependiente, incrementando así, la necesidad de establecer acciones cooperativas. Esta teoría, eleva la importancia de nuevos actores dentro del sistema, a saber: entes privados de carácter transnacional. Igualmente, coloca en la agenda internacional temas de gran interés, como el medio ambiente, las relaciones comerciales, la cultura, entre otros. Además, promueve en los Estados el deseo de interrelacionarse, crear acuerdos, tratados, alianzas, bloques,

entre otros; no sólo a nivel comercial sino, de forma multidimensional y multisectorial, que propenda a un mejor nivel de desarrollo.

Es interesante como cada teoría de las relaciones internacionales abordadas en este estudio, aporta y a su vez, fortalece los conocimientos que en la actualidad, se tienen sobre *cooperación internacional*; la cual, resulta ser –sin lugar a dudas- una dinámica compleja, debido a la diversidad de actores, áreas, métodos, y marcos normativos que involucra en su proceso. En el fondo, toda acción cooperante es promovida por un interés nacional, cuyo objeto no debe estar lejos de los globales; y es allí donde, cada visión de las relaciones internacionales hace su gran aporte, cuestionamiento, análisis y crítica, al foco de estudio de esta investigación.

- Se aprecia tras el recorrido, la importancia que los entes territoriales –como actores locales- comprendan el alcance del fenómeno de la cooperación internacional, como ventana al mundo y como herramienta complementaria al desarrollo territorial. Es decir, otorgarle relevancia a los procesos cooperativos desde los escenarios locales, fortalece su capacidad para alcanzar los intereses propuestos.
- En Colombia la *cooperación internacional* responde a una Estrategia Nacional, que a su vez, está determinada por los intereses que enmarcan la política exterior dirigida por el gobierno de turno. Anterior al diseño de una Estrategia Nacional, las acciones de *cooperación internacional* -como alternativa para gestionar recursos- se contemplaban en el Plan Nacional de Desarrollo. Por tal razón, los avances en materia de cooperación diligenciados por la administración del Departamento del Atlántico, se han dado –en su mayoría- en respuesta a la sinergia entre el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Nacional de Desarrollo. Esto significa además que, la gestión en el Atlántico ha sido desarticulada y con ausencia de liderazgo por parte de la administración departamental. No obstante, cabe resaltar

que los resultados de la demanda de cooperación en el Departamento - poca a nivel nacional- responden a las acciones lideradas por actores no estatales, que han tenido experiencias de cooperación en su aislada labor.

- El uso eficiente de los instrumentos estratégicos y operativos, a saber: una estrategia convergente y territorialmente integrada y una estructura organizacional y de gestión transversal; estimula la articulación entre actores locales, y promueve una política pública de cooperación internacional eficiente, sostenida y de largo plazo.
- El fortalecimiento de la institucionalidad en materia de cooperación en Colombia, ha tenido un considerable avance en la última década, con la creación de la APC –entidad líder del Sistema Nacional de Cooperación Internacional-, cuyos nuevos esfuerzos apuntan a descentralizar la dinámica tradicional de cooperación, a través del apoyo a los gobiernos locales, en procesos que representan labor conjunta con otros actores, y en el establecimiento de una estrategia y definición de sus líneas prioritarias.
- El reto del Atlántico consiste en fomentar la gestión eficiente en materia de cooperación, como instrumento para hacer del Departamento un sujeto de desarrollo; para tal fin, necesita concretar sus intenciones de institucionalizar la cooperación a nivel departamental, definir su Estrategia y Agenda de cooperación y articular la labor de los diferentes actores.
- La importancia que ha tomado la cooperación descentralizada en el sistema internacional, implica una mayor apropiación de los procesos de cooperación por parte de las administraciones de los gobiernos locales, en su búsqueda de lograr la internacionalización de su territorio, y de una efectiva inserción en el escenario global. Esto significa también, que la *cooperación internacional*, como otros asuntos de política exterior y de

relaciones internacionales, no son sólo del interés del gobierno central, sino también de los dirigentes de cada ente territorial, quienes están en la capacidad de velar por los intereses del departamento con mayor conocimiento de su entorno.

- En últimas, la investigación pone de relieve la importancia de la cooperación internacional descentralizada en el marco de las relaciones internacionales y el valor añadido que significa esta para los actores locales, a saber, los gobiernos locales.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV., *Apuntes para el Seminario de Cooperación Internacional*, Universidad de las Américas, A.C., PP. 1 – 42, P. 3, Ciudad de México, 2007.

AA.VV., *Glosario de términos de Cooperación Internacional*, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Guatemala, 2011.

AA.VV., *Guía de Orientaciones para la Cooperación Municipal al Desarrollo*, Editorial Proyecto Local, Organización No Gubernamental para el Desarrollo, España, 2010.

AA.VV., *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional*, Acción Social, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional –ACCI-, II Edición, Colombia, 2004.

AA.VV., *Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional*, Acción Social, Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, Primera Edición, Colombia, 2006.

ARENAL, Celestino del, *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Editorial Tecnos, Madrid, 1990.

AYALA, José, *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, Fondo de Cultura de México, México, 1999.

AYLLÓN, Bruno, *Guía del Cooperante*, Editorial Síntesis, Madrid, 2009.

BECK, Ulrich, *Poder y Contrapoder en la Era Global*, La Nueva Economía Política Mundial, Barcelona, Paidós, 2004.

CALDUCH, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Madrid, Ciencias Sociales, 1991.

CIFUENTES C., Carlos Alberto, *La Cooperación Internacional en Bogotá, D.C. (1995-2006)*, Cuadernos de la Ciudad, Edición Especial, 2007.

Constitución Política de la República de Colombia, Editorial Temis, 2008.

CORREA, Guillermo, *Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional*, RACI (Red Argentina para la Cooperación Internacional), 2008, Embajada de Finlandia en Argentina.

DECRETO No. 350 de 2008.

DECRETO No.4152 de 2011.

DOUGHERTY, James, y PFALTZGRAFF, Robert, *Teoría en Pugna de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2da. Edición,1993.

DUNN, Frederich S., *The Scope of International Relations*, World Politics I, 1942.

Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2007-2010, Agencia Presidencial de Cooperación Internacional para Colombia, Editorial ACCI, Bogotá, 2012.

GALEANO, Héctor, *Resolución de Conflicto Internacionales*, Editorial Universitaria de la Costa -Educosta, Primera Edición, P. 26, Colombia, 2009.

GÓMEZ SANCHEZ, Yolanda, *Cooperación Internacional y Bioética*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F.

GONZÁLEZ, Fernando, *La Cooperación Internacional en Centroamérica*, Revista Comercio Exterior, México, Vol.41, Núm.2, 1991.

GONZALEZ, Lara, *Guía para Mejorar la Gestión de las Organizaciones de Desarrollo*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, 2007.

GRANDAS, Denisse, y NIVIA, Fernando, *Guía Práctica para el Establecimiento de Relaciones de Cooperación Descentralizada para Municipios en Colombia*, Programa de Relaciones Internacionales, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Editorial: Panamericana Formas e Impresos S.A., Bogotá D.C., 2012.

GUTIÉRREZ OSSA, Jahir, *Cooperación Internacional Descentralizada para la Gestión Pública Departamental y Municipal en Colombia*, Artículo producto del proyecto de investigación: “Capacidades Institucionales Públicas para la Competitividad Territorial Internacional de las Sub-regiones del Departamento de Antioquia”, financiado por la Vicerrectoría de Investigaciones de la Escuela de Administración Pública (ESAP), 2010.

HELD, David, MCGREW, Anthony, GOLDBLATT, David, y PERRATON, Anthony, *Transformaciones Globales*. Política, Economía y Cultura, México, Oxford Univ. Press, 2003.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Claudia G., *Las Teorías de la Cooperación Internacional Dentro de las Relaciones Internacionales*, Vol. II, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Editorial Polis 03, México, 2004.

KEOHANE, Robert, *Instituciones Internacionales y Poder Estatal*, Ensayos sobre Teorías de las Relaciones Internacionales, Colección de Estudios Internacionales, Chile, 1993.

KEOHANE, Robert, *After Hegemony* (Princeton: Princeton University Press.1984) en Helem Milner, *International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses*, World Politics, número 44, 1992.

MORGENTHAU, Hans J., *Politics Among Nations: The Struggle for Power of Peace*, Editorial Mc Graw Grill, Séptima Edición, New York, 1993.

OLAYA, Sandra y VELÉZ, Jeannette, *Estudio de Casos, La cooperación descentralizada en Colombia: una primera aproximación a la visión de los Departamentos y la experiencia de Bogotá como Distrito Capital*, Bogotá, 2009.

OTÁLORA, Lady, y ROUVINSKI, Vladimir, *Cooperación Internacional para el desarrollo en el Valle del Cauca: Un Estudio de Percepciones*, Universidad ICESI, Editorial Elsevier España, Colombia, 2013.

PAUSELLI, Gino, *Teorías de Relaciones Internacionales y la Explicación de la Ayuda Externa*, Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo / Iberoamerican Journal of Development Studies, Volumen 2, Número 1, PP. 72 – 92, Argentina, 2013.

PEARSON, Frederick, y ROCHESTER, Martín, *Relaciones Internacionales: Situación Global en el Siglo XXI*, Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 2000.

PÉREZ ROZZI, Sergio, *El Contexto Global y la Internacionalización de los Municipios en los Procesos de Desarrollo Territorial*, Revista OIDLES, Vol. 1, Junio, 2007.

Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2004 - 2007. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2004.

Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2008 - 2011. Barranquilla, D.E.I.P, Abril de 2008.

Plan de Desarrollo del Departamento del Atlántico 2012 - 2015. Barranquilla, D.E.I.P, Junio 7 de 2012.

Plan de Gobierno de José Antonio Segebre. Compromiso social sobre lo fundamental. Barranquilla, Colombia, 2012.

PONCE ADAME, Esther, *Municipio y Desarrollo Local en la Oferta de Cooperación Internacional: Posibilidades y Limitaciones*, Ponencia presentada en Foro Desarrollo Local, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, Junio, 2005.

RIVAS, José Antonio, *El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones*, Revista Reflexión Política de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Número 9, Colombia, 2003.

SANZ CORELLA, Beatriz, *Guía para la Acción Exterior de los Gobiernos Locales y la Cooperación Descentralizada*, Unión Europea – América latina, Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada, 2008.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, Esbozo de Sociología Comprensiva, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

ZAPATA GARESCHÉ, Eugene D, *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*, Vol. 1, Diputación de Barcelona, 2007.

AYUDAS VIRTUALES

<http://etimologias.dechile.net/?cooperar>

<http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/31fcb21b3be60fee1520eab2b1901c49informecorindes2011.pdf>

http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6675f772-b3a5-4722-9652-ef66bc8d15c5/Preguntas_cooperacion%20internacional.pdf

<http://www.ocud.es/sites/default/files/ESCUDE2000.pdf>

http://www.quindio.gov.co/home/docs/items/item_172/Mini%20Manual%20de%20cooperacion.pdf

<http://gestrategica.org/guias/cooperacion/>

<http://www.cooperacionsursur.org/cooperacion-sur-sur/definicion.html>

<http://www.oecd.org>

http://www.acimedellin.org/Portals/0/Manual_de_cooperacion_2012.pdf

<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/TeoriaPugna-RelacionesI/03.pdf>

<http://augustoaninat.files.wordpress.com/2009/05/las-teorias-de-la-interpretacion-de-las-relaciones-internacionales.pdf>

<http://lema.rae.es/drae/?val=Cooperar>

<http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/2013/Intro-Relaciones/04.pdf>

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187035692012000200004&lng=es&nrm=iso>.

<http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v13n1/v13n1a09>

<http://www.foreignaffairs.com/articles/54395/robert-o-keohane-and-joseph-s-nyejr/power-and-interdependence-in-the-information-age>

<http://www.meso-nrw.de/cooperacion.pdf>

http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/Cooperacion_Colombia.pdf

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1>

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1>

http://cursos.campusvirtualsp.org/pluginfile.php/17404/mod_page/content/2/Mod4_Cooperacion/lecturas/Cooperacion_Internacional.doc

http://www.apccolombia.gov.co/recursos_user/Nuestros%20Eventos/Cooperacion%20Directa%20APC-Colombia.pdf

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=94#&panel1-1>

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=48#&panel1-1>

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=46#&panel1-1>

<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=48#&panel1-6>

http://www.atlantico.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=324&Itemid=79

https://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/08000T7T000.PDF

<http://www.probarranquilla.org/index.php?lang=es&opc=3&sel=2&subsel=1>

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?dpto=08&consulta=coberturab_nivel&nivel=9

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&nivel=9&dpto=&muhttp://www.elheraldo.co/local/urge-mesa-de-cooperacion-internacional-en-atlantico-75372

http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/CargaDatosAPC_V3/Reportes/controllerReportes.php?opcion=ExportProyectos&idTerritory=8&idArea=&tipoReporte=demandaCooperacion&formatoreporte=pdf

<http://190.248.17.195:8000/mapacooperacion/#>

<http://www.gestiopolis.com/canales8/ger/estrategias-de-cooperacion-para-el-desarrollo-de-municipios.htm>

<http://www.acimedellin.org/cooperacion/nuestra-area-de-cooperacion-descentralizada>

<http://www.acimedellin.org/acerca-de-aci/informacion-institucional>

http://www.urb-al3.eu/uploads/urbsocialdocumentos/estudio_de_caso_medellin.pdf

<http://www.acimedellin.org/Portals/0/documentos/Informe-de-gestion-2013.pdf>

http://www.sucree.gov.co/Publicaciones_Municipio.shtml?apc=caCooperaci%F3n%20Internacional%20Dpto%20de%20Sucre-1-&x=1524915

ANEXO 1
CARTA DE ENTREGA Y AUTORIZACIÓN DE LOS AUTORES PARA LA
CONSULTA, LA REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN
ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Barranquilla, Agosto 15 de 2014.

Marque con una X
Tesis ☐ Trabajo de Grado ☒

Yo, Guiselly Loreine Sarmiento Gutiérrez, identificado con C.C. No. 1.123.628.691, actuando en nombre propio y como autor de la tesis y/o trabajo de grado titulado 'LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO: ESTADO ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS', presentado y aprobado en el año 2014 como requisito para optar al título de Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales; hago entrega del ejemplar respectivo y de sus anexos de ser el caso, en formato digital o electrónico (DVD) y autorizo a la CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA, para que en los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia, utilice y use en todas sus formas, los derechos patrimoniales de reproducción, comunicación pública, transformación y distribución (alquiler, préstamo público e importación) que me corresponden como creador de la obra objeto del presente documento.

Y autorizo a la Unidad de información, para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Corporación Universitaria de la Costa, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en la página Web de la Facultad, de la Unidad de información, en el repositorio institucional y en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la institución y Permita la consulta, la reproducción, a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato DVD o digital desde Internet, Intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer.

El AUTOR - ESTUDIANTES, manifiesta que la obra objeto de la presente autorización es original y la realizó sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, por lo tanto la obra es de su exclusiva autoría y detenta la titularidad ante la misma. PARÁGRAFO: En caso de presentarse cualquier reclamación o acción por parte de un tercero en cuanto a los derechos de autor sobre la obra en cuestión, EL ESTUDIANTE - AUTOR, asumirá toda la responsabilidad, y saldrá en defensa de los derechos aquí autorizados; para todos los efectos, la Universidad actúa como un tercero de buena fe.

Para constancia se firma el presente documento en dos (02) ejemplares del mismo valor y tenor, en Barranquilla D.E.I.P., a los 15 días del mes de Agosto de Dos Mil catorce 2014.

EL AUTOR - ESTUDIANTE.


FIRMA

Barranquilla, Agosto 15 de 2014.

Marque con una X
Tesis ☐ Trabajo de Grado ☒

Yo, Andrea Paola Pulido De La Hoz, identificado con C.C. No. 1.140.849.298, actuando en nombre propio y como autor de la tesis y/o trabajo de grado titulado 'LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO: ESTADO ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS', presentado y aprobado en el año 2014 como requisito para optar al título de Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales; hago entrega del ejemplar respectivo y de sus anexos de ser el caso, en formato digital o electrónico (DVD) y autorizo a la CORPORACIÓN UNIVERSITARIA DE LA COSTA, para que en los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia, utilice y use en todas sus formas, los derechos patrimoniales de reproducción, comunicación pública, transformación y distribución (alquiler, préstamo público e importación) que me corresponden como creador de la obra objeto del presente documento.

Y autorizo a la Unidad de información, para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Corporación Universitaria de la Costa, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en la página Web de la Facultad, de la Unidad de información, en el repositorio institucional y en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la institución y Permita la consulta, la reproducción, a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato DVD o digital desde Internet, Intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer.

El AUTOR - ESTUDIANTES, manifiesta que la obra objeto de la presente autorización es original y la realizó sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, por lo tanto la obra es de su exclusiva autoría y detenta la titularidad ante la misma. PARÁGRAFO: En caso de presentarse cualquier reclamación o acción por parte de un tercero en cuanto a los derechos de autor sobre la obra en cuestión, EL ESTUDIANTE - AUTOR, asumirá toda la responsabilidad, y saldrá en defensa de los derechos aquí autorizados; para todos los efectos, la Universidad actúa como un tercero de buena fe.

Para constancia se firma el presente documento en dos (02) ejemplares del mismo valor y tenor, en Barranquilla D.E.I.P., a los 15 días del mes de Agosto de Dos Mil catorce 2014.

EL AUTOR - ESTUDIANTE. ANDREA PULIDO DE LA HOZ
FIRMA

ANEXO 2
FÓRMULARIO DE LA DESCRIPCIÓN DE LA TESIS O DEL TRABAJO DE GRADO

TÍTULO COMPLETO DE LA TESIS O TRABAJO DE GRADO:

'LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO: ESTADO ACTUAL, RETOS Y PERSPECTIVAS'.

AUTORES

Apellidos Completos	Nombres Completos
Sarmiento Gutiérrez	Guiselly Loreine
Pulido De La Hoz	Andrea Paola

DIRECTOR

Apellidos Completos	Nombres Completos
Cano Vanegas	Benjamín

JURADOS

Apellidos Completos	Nombres Completos
Galeano David	Héctor José
Palacio De La Cruz	Stefany

ASESOR O CODIRECTOR

Apellidos Completos	Nombres Completos
Arteaga Cogollo	Keilis

TRABAJO PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales.

FACULTAD: Ciencias Económicas.

PROGRAMA: Pregrado ☒ Especialización _____

NOMBRE DEL PROGRAMA: Finanzas y Relaciones Internacionales.

CIUDAD: Barranquilla **AÑO DE PRESENTACIÓN DEL TRABAJO DE GRADO:** 2014

NÚMERO DE PÁGINAS _____

TIPO DE ILUSTRACIONES:

☒ Ilustraciones

☐ Planos

☐ Láminas
Retratos
☒ Tablas, gráficos y diagramas

☒ Mapas
☐ Fotografías

MATERIAL ANEXO (Video, audio, multimedia o producción electrónica):

Duración del audiovisual: _____ minutos.

Número de casetes de vídeo: _____ Formato: VHS ____ Beta Max ____ ¾ ____
Beta Cam ____ Mini DV ____ DV Cam ____ DVC Pro ____ Video 8 ____ Hi 8

Otro. Cuál? _____

Sistema: Americano NTSC _____ Europeo PAL _____ SECAM _____

Número de casetes de audio: _____

Número de archivos dentro del DVD (En caso de incluirse un DVD diferente al trabajo de grado):

PREMIO O DISTINCIÓN: Meritoria.

DESCRIPTORES O PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

ESPAÑOL

Cooperación Internacional, Cooperación internacional para el desarrollo,
Cooperación internacional descentralizada, Estrategia de cooperación
internacional, Desarrollo local.

INGLÉS

International cooperation, International cooperation for development,
Decentralized international cooperation, International Cooperation Strategy, Local
development.

RESUMEN

En el sistema internacional es interesante encontrar fenómenos contemporáneos como la *cooperación internacional*, cuyo estudio ha motivado un análisis desde diferentes ángulos en la academia. Colombia no es ajena a la realidad internacional, vive un proceso propio de inserción en la escena, como depositario de cooperación; es más, a través de sus diferentes entidades territoriales, canaliza parte de las intenciones de *cooperación internacional*. Entre tanto, los procesos de internacionalización de las entidades territoriales han resultado fragmentados y de paulatino crecimiento, en virtud de las particulares condiciones de desarrollo y potencialidades de cada territorio. Así las cosas, no sólo los escenarios académicos abordan esta temática, sino que también, es atisbada desde los entes locales de gestión pública que encuentran en ésta, una herramienta complementaria para el desarrollo territorial.

En vista de esta realidad, este trabajo se aproxima al fenómeno a partir del análisis de la visión que el Departamento del Atlántico ha construido en sus Planes de Desarrollo y de la estructura organizacional dispuesta para responder a este fenómeno. También, el propósito que subyace en estas líneas es, proponer una hoja de ruta que facilite los aportes desde el estudio.

ABSTRACT

In the International system, results interesting to find contemporary phenomenons as International cooperation, the study of this subject has motivated an analysis from different angles in the academy. Colombia is not stranger to International reality, the country lives itself an own process of insertion in the scene, as depositary of cooperation; in fact, through its different territorial entities, has channeled part of the intentions of International cooperation. Meanwhile, the internationalization process of territorial entities have resulted fragmented and of gradual growth, due to the particular conditions of develop and potentiality of each territory. For that reason, not only academic scenarios approach this subject, but it is also approach from local authorities of public administration who find in this, a complementary tool for territorial develop.

In view of this reality, this work approximates to the phenomenon from the analysis of the vision that the Department of Atlántico has built in its development plans and of the organizational structure arranged to respond this phenomenon. At the same time the purpose of these lines is to propose a roadmap which will facilitate the contributions from the study.